

Verzelfstandiging:

Vorming van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen

A.F.A.Korsten

Concept 050105

Inhoudsopgave

A Inleiding
1 Inleiding
B Algemeen overzicht
2 Begrippen
3 Chronologie van discussie over zelfstandige bestuursorganen
4 Algemene motieven voor externe verzelfstandiging
5 Drie basistypen van zelfstandige bestuursorganen: Boxum
6 Motieven voor een zbo: de Luchtverkeersbeveiliging
7 Relatiemanagement naar en van zbo's
8 Gevolgen van verzelfstandiging (1): de aansturing
9 Gevolgen van verzelfstandiging (2): politieke verantwoordelijkheid
10 Gevolgen van verzelfstandiging (3): voor topmanagement
11 Gevolgen van verzelfstandiging (4): voor ambtenaren
12 Gevolgen van verzelfstandiging (5): voor het parlement
13 Interne verzelfstandiging: de commissie-Sint
14 Beoordeling (1): agentschappen
15 Beoordeling (2): zbo's
16 Beoordeling (3): publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
17 Beoordeling (4): aspecten van verzelfstandiging
18 Beoordeling (5): zbo's op de markt?
19 Beoordeling (6): evalueren van een verzelfstandigde organisatie
C Uitwerking
20 Aandachtspunten bij het overwegen van een verzelfstandiging
21 Zbo-vorming in de praktijk: Staatsbosbeheer en de evaluatie van een verzelfstandiging
22 Agentschapsvorming in de praktijk: de Immigratie- en Naturalisatiedienst
23 Verzelfstandigingsdoelstellingen gerealiseerd bij de IBG?
24 Aansturing niet terughoudend: verzelfstandiging een mythe?
25 Verzelfstandiging bij gemeenten
26 Zingeving en identiteit bij verzelfstandiging
27 De stand van zaken rond verzelfstandiging
D Balans
28 Balans

A Inleiding

1 Inleiding

Wat hebben Kamers van Koophandel, de Informatie Beheer Groep en de Open Universiteit Nederland anno 2002 gemeen? Dat het *zelfstandige bestuursorganen* zijn, of zbo's. Hierbij staat de centrale overheid op afstand en hebben deze organisaties een zekere autonomie; de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's is niet onbeperkt maar juist beperkt.

Hoewel zbo's al bekend zijn uit de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw, en misschien al van eerder dateren, is sturen op afstand door middel van kerndepartementen in 1994 bepleit door de commissie-Wiegel, een commissie die in het begin van de jaren negentig in het kader van de staatkundige, staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing (cie-Deetman) rapporteerde.

Regeerakkoord

Het regeerakkoord van het kabinet-Kok uit 1994 stelde: 'Departementen concentreren zich voortaan op kerntaken, worden kleiner en daardoor slagvaardiger'. De trend van de jaren zeventig in het openbaar bestuur was coördinatie, de trend van de jaren tachtig management en de trend in de jaren negentig is sturen op afstand *in samenhang met* interne en externe verzelfstandiging.

Sturen op afstand

Sturen op afstand impliceert dat beleid gescheiden wordt van uitvoering. Het beleid wordt - voor zover het gaat om rijksbeleid - ondergebracht bij een kerndepartement en de beleidsuitvoering wordt *op afstand gezet*, dat wil zeggen ondergebracht bij verzelfstandigde eenheden. Er kan sprake zijn van *externe* verzelfstandiging, bijvoorbeeld in een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), of *interne* verzelfstandiging, bijvoorbeeld in de vorm van een agentschap.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een externe verzelfstandiging is de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De Informatiseringsbank is op 1 januari 1988 opgericht en is begin 1994 een zelfstandig bestuursorgaan geworden onder de naam Informatie Beheer Groep. Een voorbeeld van een agentschap is de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Interne en externe verzelfstandiging

Het verschil tussen externe en interne verzelfstandiging zit onder meer in de mate van ministeriële verantwoordelijkheid, de zelfstandigheid van de bedrijfsvoering en het resultaatgericht werken in een afzonderlijke werkeenheid. Privatisering wordt hier niet beschouwd als verzelfstandiging maar daarvan begripsmatig onderscheiden. Privatisering impliceert taakafstoting door een overheid.

Traditie

Sturen op afstand heeft in feite al een lange traditie. Na 1945 is de zbo-vorming doorgezet. De redenen dat in de jaren negentig gepleit wordt voor sturen op afstand houdt in dat een radicaler overgaan op die verzelfstandiging nodig wordt gevonden om onder meer om vanuit het kerndepartement te kunnen sturen op hoofdlijnen en op resultaten en bij de beleidsuitvoering meer integraal management mogelijk te maken.

Enkele thema's

Onderwerpen zijn: de chronologie in de discussie over verzelfstandiging; de keuze van een verzelfstandigingsvorm; voorkomende basistypen van zb's; motieven voor zbo-vorming; gevolgen van verzelfstandiging.

Auteurs

Auteurs op dit gebied zijn Scheltema, Boxum, Kuiper, In 't Veld, Van Twist, Kickert, Hoogteijling c.s., Leeuw, Den Hollander, Bekkers, Lips, Van Nus.

De relevantie voor de praktijk

De problematiek van sturing en verzelfstandiging is uiteraard relevant voor de praktijk. Medewerkers op een ministerie die als beleidsadviseur gaan werken, horen op de hoogte te zijn met deze thematiek. Als indicatie laten we hier een advertentietekst voor enkele vacatures zien.

Achtergrond

Advertentie/vacature

Werken aan de vormgeving van het overheidsbeleid vraagt om senior beleidsadviseurs met verstand van zaken

Werken aan organisatie-, informatie- en sturingsvraagstukken is een van de kerntaken van de Centrale diensten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Centrale diensten bestaan uit acht directies en zeven afdelingen. Samen ondersteunen en adviseren zij de minister, de secretaris-generaal en de plaatsvervangend sg. Een van de directies is de Directie Organisatie en Informatie (DOI). Deze directie adviseert de departementsleiding over organisatie-, informatie- en sturingsvraagstukken die voor het functioneren van het ministerie van vitaal belang zijn. Voor de kwaliteit van de adviezen is een V&W-brede oriëntatie nodig, uiteraard naast een oriëntatie op de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving van het departement. Bij de directie bestaan momenteel op twee specifieke aandachtsgebieden twee vacatures.

Twee academici als senior beleidsadviseur

Het betreft veeleisende functies die zijn gericht op organisatie-ontwikkeling, *verzelfstandigingsbeleid* en *het ontwikkelen van beleid voor sturingsvraagstukken*.

Taken:

Adviseren en ontwerpen van beleidsvoorstellen op strategisch/tactisch niveau •
verrichten van onderzoek op het gebied van organisatie, verzelfstandigingen en sturingsvraagstukken mede in relatie tot bestuurlijke informatievoorziening •
leidinggeven dan wel deelnemen aan projecten ter voorbereiding of uitvoering van

beslissingen van de departementsleiding • vertegenwoordigen en/of adviseren van de departementsleiding in externe overlegsituaties • initiëren van nieuw beleid • leiden van en deelnemen aan complexe projecten, werkgroepen en overlegsituaties • schrijven van ontwerpnota's

Eisen:

.. • capaciteiten en strategisch inzicht, beleidsgevoeligheid en analytisch vermogen te combineren met praktische toepassing 8 initiatiefrijke en samenwerkingsgerichte manier van werken •

Enz.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

bron: VK, 130698

Indeling

- Begrippen
- Chronologie van discussie over zelfstandige bestuursorganen
- Algemene motieven voor externe verzelfstandiging
- Drie basistypen van zelfstandige bestuursorganen: Boxum
- Motieven voor een zbo: de Luchtverkeersbeveiliging
- Relatiemanagement naar en van zbo's
- Gevolgen van verzelfstandiging (1): de aansturing
- Gevolgen van verzelfstandiging (2): politieke verantwoordelijkheid
- Gevolgen van verzelfstandiging (3): voor topmanagement
- Gevolgen van verzelfstandiging (4): voor ambtenaren
- Gevolgen van verzelfstandiging (5): voor het parlement
- Interne verzelfstandiging: de commissie-Sint
- Beoordeling (1): agentschappen
- Beoordeling (2): zbo's
- Beoordeling (3): publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
- Beoordeling (4): aspecten van verzelfstandiging
- Beoordeling (5): zbo's op de markt?
- Beoordeling (6): evalueren van een verzelfstandigde organisatie
- Aandachtspunten bij het overwegen van een verzelfstandiging
- Zbo-vorming in de praktijk: Staatsbosbeheer
- Agentschapsvorming in de praktijk: de Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Verzelfstandigingsdoelstellingen gerealiseerd bij de IBG?
- Aansturing niet terughoudend: verzelfstandiging een mythe?
- Verzelfstandiging bij gemeenten

B Algemeen overzicht

We richten ons hier op sturen op afstand op rijksniveau. Sturen op afstand in het openbaar bestuur impliceert een scheiding van beleid en beleidsuitvoering. Beleid wordt ontwikkeld door een departement; men spreekt van kleine, flexibele kerndepartementen (ook wel van beleidsdepartementen). Beleidsuitvoering geschiedt

door op afstand gezette uitvoeringsorganisaties. Op afstand plaatsen kan door middel van interne verzelfstandiging, waarvan de meest bekend vorm een agentschap is, of door externe verzelfstandiging, waarbij te denken is aan een zelfstandig bestuursorgaan.

2 Begrippen

Elders is sturen op afstand behandeld, en is ingegaan op kerndepartementen en uitvoeringseenheden, op de scheiding van beleid en uitvoering.

Welke modaliteiten bestaan er bij verzelfstandiging en hoe verhoudt verzelfstandiging zich tot zelfbeheer en privatisering? Het antwoord staat in het schema. Vergelijkbare schema's vinden we in de literatuur (zie Van Twist, Bagchus en Verhaak, 1996: 25).

Schema: Modaliteiten van op afstand plaatsen

zelfbeheer	agentschap	zelfstandig bestuursorgaan	privatisering: uitbesteding	taakafstoting
interne verzelfstandiging	interne verzelfst.	externe verzelfstandiging	privatisering	marktproces
publiekrecht. rechtsvorm	publiekr. rechtsvorm	publiekr. of priv. rechtsvorm	privaatrecht. rechtsvorm	privaatr. rechtsvorm
algemeen beheersregime	specifiek beheersregime	specifiek beheersregime	financieel regime	financieel regime

Zelfbeheer wordt hier opgevat als een vorm van 'op afstand plaatsen' van een organisatiedeel *zonder* dat van een specifiek beheersregime sprake is. Zelfbeheer blijft hier verder buiten beschouwing.

Bij een agentschapsvorm is dat laatste, een specifiek beheersregime, wel het geval, conform het rapport '*Verder bouwen aan beheer*' van de Heroverwegingswerkgroep (1991).

Naast externe verzelfstandiging door middel van bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen (zbo's) bestaat er interne verzelfstandiging in de vorm van bijvoorbeeld een agentschap.

Het schema heeft als voordeel dat verschillen duidelijk worden maar als nadeel dat het erop lijkt dat slechts vijf modaliteiten voorkomen. Dat laatste is onjuist.

Literatuur over varianten

- Meij, J.P. van der, *Bedrijven tussen overheid en markt - Handleiding aan bestuurders en managers bij verzelfstandiging en overheidsinterventie*, Samsom, Alphen, 1992.

Bestuurskundige studie van zbo's

Minister Dijkstal schreef de Tweede Kamer dat het kabinet-Kok I ernaar streefde nog in 1997 een voorstel voor algemene zbo-wetgeving naar de Raad van State te sturen. Dat kabinet heeft het niet gehaald, ondanks of juist door de open hand die Boxum

toestak met zijn proefschrift '*Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen*' (zie o.a. Staatscourant, 271197). Het bevatte een model voor wetgeving.

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) lijken een mode-verschijnsel maar zijn dat niet. Ze zijn het slechts voor een groot deel van de (relevante) academici. Niet voor allemaal is het een mode.

De jurist Scheltema wijdde er zijn oratie aan en 'stichtte' zijn Groningse school (Boxum e.a.). Bij universitaire medewerkers zijn zbo's meer in den brede in de belangstelling gekomen na de rapportage van de commissie-Wiegel en nadat de Algemene Rekenkamer in 1994 kritiek spuide op zbo's. Er verschenen intussen drie dissertaties, van: Boxum, Ter Bogt en Zijlstra. Daarnaast vele artikelen in onder andere het tijdschrift Bestuurskunde.

Begin 1998 promoveerde Henk ter Bogt op zbo's vanuit een meer economische invalshoek. Hij onderzocht onder meer de Informatie Beheer Groep, de provincie Groningen en de gemeente Haarlemmermeer. Hij concludeerde onder meer dat overheidsorganisaties lang niet altijd efficiënter worden na verzelfstandiging.

Eind 1997 promoveerde Zijlstra op '*Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*'. Zij voegt geen instrumentele of empirische kijk toe maar een normatieve, met name op het gebruik van zelfstandige bestuursorganen door gemeenten. Het bezien van zbo's vanuit rechtstatelijk perspectief brengt haar bij eenzelfde behoefte als de Algemene Rekenkamer: *transparantie, (her)kenbaarheid en controleerbaarheid* (Staatscourant, 290198). Zijlstra presenteert geen wettelijk kader, zoals Boxum deed. Zij richt zich onder meer op gemeentelijke commissies. Als gemeenten dergelijke commissies instellen behoeven weinig juridische knelpunten te worden weggenomen. Zij toetst het orgaan aan het democratiebeginsel en aan het sociale-rechtsstaatbeginsel. Dat levert haar een normenset op waarmee ze de gemeentelijke situatie vergelijkt. Aan transparantie, (her)kenbaarheid en controleerbaarheid heeft zij dan niet genoeg. Zij stelt ook de eis dat bestuursbevoegdheden worden neergelegd bij algemeen vertegenwoordigende organen op decentraal niveau. De organisatie moet effectief en doelmatig zijn en waarborgen bevatten tegen *corruptie*. De gemeentelijke commissie voldoet aan alle eisen, zeker als geen apart financieel budget nodig is. Is dat laatste wel het geval dan biedt de Gemeentewet weinig ruimte.

Zijlstra blijkt geen voorstander van oprichting van b.v.'s, n.v.'s en stichtingen door gemeentebesturen om publieke taken te laten uitoefenen. Hierop zou volgens haar een verbod moeten komen. Dergelijke vormen voldoen onvoldoende aan de criteria die ze stelt.

Voor verzelfstandiging ontvankelijke organisaties

Door Wilson (1989) is geprobeerd om een indeling te maken. Vooral uitvoeringsorganisaties komen voor verzelfstandiging in aanmerking, hoewel recent ook wel eens verdedigd is om het ontwerpen van beleid uit te besteden.

Schema: Indeling in typen uitvoeringsorganisaties volgens Wilson

typen uitvoeringsorganisaties	activiteiten bekend	activiteiten onbekend
resultaten bekend	<i>produktie-organisatie</i>	' <i>craft organization</i> '
	bijv. belastingdienst	bijv. recherche-dienst
resultaten onbekend	<i>procedure-organisatie</i>	' <i>coping organization</i> '
	bijv. universiteit	bijv. geheime dienst

Wilson onderscheidt twee dimensies voor het onderscheiden van uitvoeringsorganisaties: of activiteiten bekend kunnen zijn of niet, of effecten bekend of onbekend zijn of raken. Combinatie hiervan leidt tot vier typen uitvoeringsorganisaties:

a een *produktie-organisatie*: activiteiten zijn bekend, resultaten zijn in principe ook bekend. Een voorbeeld hiervan is een belastingdienst, een organisatie die leningen aan studenten verstrekt, een organisatie die asielzoekersaanvragen behandelt en afhandelt;

b een *procedure-organisatie*: activiteiten zijn bekend maar resultaten en effecten niet. Een voorbeeld hiervan is een leger in vredetijd;

c een '*craft organization*': de activiteiten zijn onbekend maar de resultaten zijn wel bekend. Een voorbeeld hiervan is een recherche-organisatie. Waar de rechercheurs zich precies bevonden en wat ze de hele dag doen is vager dan voor een productie-organisatie, maar wel is na verloop van tijd bekend of er aanhoudingen en veroordelingen volgen;

d een '*coping organization*': zowel de activiteiten als de resultaten zijn onbekend. Een voorbeeld is een geheime dienst. Inherent hieraan is dat niet de prestaties en effecten precies omschreven worden. Zou dat wel gebeuren dan vindt geen doelbereiking plaats.

Deze indeling is aantrekkelijk, hoewel ze wat Amerikaanse trekjes heeft (De Vries, 1992). Een organisatietype dat zich het meest leent voor externe verzelfstandiging is de productie-organisatie. Ook procedure-organisaties lenen zich voor externe verzelfstandiging. De empirie leert dat veel productie- en procedure-organisaties ook een zbo'status hebben. De kenmerken van deze organisatietypen zijn blijkbaar noodzakelijk, maar ze zijn niet voldoende want er bestaan ook van die organisaties die niet verzelfstandigd zijn of worden.

Enige literatuur over sturen op afstand en verzelfstandiging

Algemeen

- Bekke, A.J.G.M., Besturing door de overheid op afstand, in: Handboek Management in overheidsorganisaties, Alphen, 1989, A1200.

- Boneschansker, E. en J. Hoogteijling, Nog veel haken en ogen aan besturen op afstand, in: Bank & Gemeente, aug. 1991.
- Hollander, J. den, Sturen op afstand, Lemma, Utrecht, 1995.
- Hoogteijling, J. (red.), Besturen op afstand, IOO, Den Haag, 1991.
- Kuijpers, R.IJ.M., Verzelfstandiging bij de rijksoverheid, in: Groot, H. de, en C.G.M. van Oosteren (red.), De toekomst van de publieke sector, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 171-185.
- Twist, M.J.W. van, R. Bagchus en F.O.M. Verhaak (red.), Kerndepartementen op afstand?- Een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen binnen de Nederlandse rijksdienst, Eburon, Delft, 1996.
- Veld, R.J. in 't, Spelen met vuur- Over hybride organisaties, Vuga, Den Haag, 1995. *Concept kerndepartement*
- Commissie-Wiegel, Naar kerndepartementen, juni 1993.
- Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld (red.), Over kerndepartementen, Eburon, Delft, 1993.
- Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld, Het kerndepartement als sterfhuis, in: Bestuurskunde, 1995, nr. 5.
- Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld, Kerndepartementen in vergelijkend perspectief, in: Bestuurskunde, 1993a, nr. 7.
- Twist, M.J.W. van, en R.J. in 't Veld, Kerndepartementen: een wenkend perspectief?, in: Bestuurskunde, 1993b, nr. 7.
- Twist, M.J.W. van, Kerndepartementen vergeleken, in: Korsten, A. e.a. (red.), De praktijk van internationaal-vergelijkend onderzoek, Vuga, Den Haag, 1994. *Kerntaken en kerndepartementen: een verband?*
- Sips, C. en P.H.J. Vrancken (red.), De kerntakenbenadering bij de Rijksoverheid, IOO, nr. 59, Den Haag, 1994. *Bestuursraden*
- Bekke, A.J.G.M. e.a., Haagse bazen - Een verkenning van de topstructuur van de ministeries, Samsom, Alphen, 1996. *Instrumenten en afspraken*
- Boneschansker, E. en H. de Groot, Instrumenten bij sturen op afstand, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Rapport nr. 36, Den Haag, 1992.
- Projectteam Centraal thema Contractbeheer van de Algemene Rekenkamer, Contractmanagement bij ministeries, in: Financieel Overheidsmanagement, 1992, nr. 9, pp. 240-247.

Literatuur over zelfstandige bestuursorganen en agentschappen

Algemeen

- Heroverwegingswerkgroep beheersregels, Verder bouwen aan beheer, Den Haag, 1992.
- Bogt, H. ter, Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, Groningen, 1998 (diss. RUG).
- Commissie-Sint, Verantwoord verzelfstandigen, BiZa, 1994.
- Boxum, J.L., Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuursorganen, Kluwer, Deventer, 1997.

- Kraak, A. & R. van Oosterom (red.), *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*, Public Controlling Reeks 1, Sdu, Den Haag, 2003.
 - Leerdam, J. van, *Zelfstandige bestuursorganen en politieke economie – Verzelfstandiging en aansturing in nieuw-institutionalistisch perspectief*, Tilburg, 1999 (diss.).
 - Leerdam, J. van, *Verzelfstandigingsbeleid ter discussie?*, in: *Openbaar Bestuur*, jan. 2003, nr. 1, pp. 20-30.
 - Zijlstra, S.E., *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Erasmusuniversiteit, Rotterdam, 1997 (diss.).
 - Wilmink, H., *Zelfstandige bestuursorganen tussen hoop en vrees*, in: *Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, 1997 (losbladig; A5210).
 - Zbo', *verzelfstandiging en privatisering*, Pre-adviezen Ver. voor Administratief Recht, Samsom, Alphen, 1997.
- Casus rijksoverheid*
- Projectgroep verzelfstandiging Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO), *Eindrapportage*, Ministerie van LNV, Den Haag, 1992.
 - Bekke, A.J.G.M., J. de Vries en G. Neelen, *De salto mortale van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Samsom, Alphen, 1994.
 - Tijdschrift *Overheidsmanagement*.
- Verzelfstandiging bij gemeenten*
- Sylvester, J.J., *Externe verzelfstandiging en privatisering beoordeeld- Opvattingen van politici, ambtenaren en ex-ambtenaren*, in: *Bestuurskunde*, 1997, nr. 2.
 - Sylvester, J.J., *Overheid wil invloed houden op hoofdlijnen- Betrokkenheid bij de geprivatiseerde instellingen nodig*, in: *Binnenlands Bestuur*, 24 nov. 1995a, nr. 47, pp. 28-29.
 - Sylvester, J.J., *Privatiseren in Nederland: bij grote gemeenten gaat het meer om extern verzelfstandigen*, in: *Beleidsanalyse*, 1995b, nr. 1.

3 Chronologie van discussie over zelfstandige bestuursorganen

Om de recente discussie over zbo's nog eens in beeld te krijgen, geven we een chronologisch overzicht op hoofdlijnen. De vierde periode uit het overzicht van vernieuwingspogingen sinds de rapportage van de commissie-Vonhoff wordt uitvergroet. We stellen ons de vraag welke golfslagen in het debat over zbo's we zien sinds 1970? (ook Leeuw, 1997b, d).

Achtergrond: Chronologie van discussie over zelfstandige bestuurorganen

- *Jaren zeventig*. In het begin van de jaren zeventig werd, zo stelt Leeuw, gediscussieerd over de 'ijzeren ring' van adviesorganen rond het parlement en de gevolgen voor besluitvorming. Zbo's kwamen in deze discussie amper aan bod. Er kwam wel een oproep van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie uit 1971 om een onderzoek te verrichten naar 'mogelijkheden van functionele decentralisatie' (= oprichting van zbo's). De invalshoek was om langs die weg tot verlichting van de overbelaste taak van ministers te komen. Er volgde geen grote politiek-bestuurlijke discussie. De instelling van de commissie-Vonhoff en de rapportages daarvan brachten

daar geen verandering in. Die commissie besteedde vrijwel geen aandacht aan verzelfstandigingsvormen.

- *Jaren tachtig*. Begin jaren tachtig verschenen de 'telefoonboeken' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1983), onder de titel '*Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*'. Een manmoedige poging van de WRR om zbo's in kaart te brengen. Deze poging vermocht evenmin tot een groot debat te leiden, ons inziens vermoedelijk omdat de politiek-ideologische discussie over verkleining van departementen en de 'teruglopende' politieke verantwoordelijkheid van ministers geen 'hot item' was. Vrijwel niemand vroeg bijvoorbeeld naar het waarom van de oprichting, of het politiek primaat niet teveel uitgehold was door zbo's en evenmin om een overzicht van de prestaties van deze organen. Dat bracht W. Albeda, toenmalig voorzitter van de WRR, tot het uitspreken van zijn verbazing hierover. Hij vroeg zich af of het wel een 'vanzelfsprekende zaak is dat niet de minister en aan hem ondergeschikte ambtenaren, maar belanghebbenden en externe deskundigen overheidsgezag uitoefenen' (in: Leeuw, 1997b, d). Ook rapporten van de Raad voor het Binnenlands Bestuur over zbo's leidden niet tot zo'n debat en dat zelfde moet gezegd worden van de regeringsnota '*Functionele Decentralisatie*' uit 1990-1991.

Het is dus lang opvallend stil geweest in Haagse kringen als het over de zbo-figuur ging. Wel werd naar aanleiding van het *Decentralisatie-overzicht* het uit 1987, waarin, zij het voorzichtig, een lans werd gebroken voor functioneel bestuur, in de Tweede Kamer gediscussieerd. De Commissie voor Binnenlandse Zaken reageerde kritisch en gereserveerd over functionele decentralisatie aan andere dan bestaande gedecentraliseerde lichamen.

Rond 1988 begint er een forsere discussie op te treden over veranderingen bij de overheid: pleidooien voor sturing op hoofdlijnen bij beleid, meer integraal management op lagere niveaus in de organisatie en meer vrijheid voor afwegingen, verzelfstading (verg. Lemstra, 1988; Kickert, 1988; Dolmans, 1988; Van der Linde, 1989).

- *Het regeerakkoord uit 1989*. Dit regeerakkoord stelt de reorganisatie van de rijksdienst een nieuwe impuls behoeft. 'Inzet daarbij is dat de rijksdienst belangrijke beleidsfuncties vervult en dat de uitvoering wordt opgedragen aan de andere overheden dan wel opgedragen aan zelfstandige bestuursorganen of te verzelfstandigen diensten'. Naderhand vroeg de Tweede Kamer om meer aandacht voor het beheerregime bij de rijksoverheid. Dat zou onder meer leiden tot de instelling van een heroverwegingswerkgroep. We zien dat verzelfstading in 1989 geagendeerd is, en dat er een beleidsraam geopend is ('policy window'; Kingdon, 1984).

- *Heroverwegingswerkgroep beheersregels: 1991*. In 1991 komt de heroverwegingswerkgroep beheersregels met een opmerkelijk rapport '*Verder bouwen aan beheer*'. De heroverwegingswerkgroep had een zware samenstelling. Ze stond onder voorzitterschap van Jan Postma, directeur-generaal van de rijksbegroting. De

groep telde onder meer als lid: Wolter Lemstra, sg op VROM, Hans Pont, dg op BiZa, T. Joustra, sg van LNV, G. Blom, dg van Rijkswaterstaat.

De groep bouwde voort op de operatie Comptabel bestel (Bac, 1988) en op het regeerakkoord uit 1989. Dat resulteerde in: 'het formuleren van praktisch toepasbare oplossingen voor bestaande knelpunten ter bevordering van doelmatig beheer, zonder dat hierdoor de beheersing van de rijksbegroting zou worden aangetast. Op basis van een meer resultaatgerichte visie op sturing worden voorstellen gedaan voor herijking van financiële en personele beheersregels, voor stroomlijning van het begrotingsproces en wordt een nieuwe comptabele organisatievorm geïntroduceerd: het agentschap' (1991: 5). Kernwoorden zijn: het versterken van de doelmatige bedrijfsvoering bij de rijksoverheid, resultaatgerichtheid en sturing op hoofdlijnen, integraal management, agentschap.

De heroverwegingswerkgroep constateerde de volgende vijf clusters van knelpunten (1991: 5):

a 'De *beleidsvoorijheden* met betrekking tot de personeels- en materieelbudgetten worden te beperkt gevonden. De begrotingstechnische scheiding tussen beide belemmert een doelmatig beheer'. Van centrale sturing op middelen zou overgegaan moeten worden op *sturing van prestaties*, met meer decentrale verantwoordelijkheid voor 'de apparaatsinzet'. Er zou ook behoefte zijn aan meer *flexibiliteit* in het arbeidsvoorwaardenbeleid en bij de inzet van huisvestingsbudgetten.

b 'De *budgettaire jaargrenzen* worden als knellend ervaren. Zowel het feit dat budgetten niet zonder meer mogen worden overgeheveld naar volgende begrotingsjaren als het ontbreken van voldoende reserveringsfaciliteiten staan in bepaalde gevallen doelmatig werken in de weg'

c 'Ten derde bestaan er onvoldoende *prikkels* voor doelmatig werken. Dit geldt zowel voor het genereren van extra ontvangsten als voor het creëren van efficiencywinst'.

d 'Ten vierde knelt soms het verplichtingen-kasstelsel en het ontbreken van leningsbevoegdheid, met name voor investeringsuitgaven'.

e 'Ten vijfde wordt het slagvaardig opereren belemmerd door de veelheid van overleg dat nodig blijkt te zijn gedurende het begrotingsproces en door de activiteiten van opeenvolgende controle instanties'.

De oplossing laat zich raden. Meer resultaatgericht management kan zichtbaar maken wat aan resultaten behaald is en daarover kan verantwoordingsinformatie verstrekt worden. De heroverwegingswerkgroep acht *kenmerkend* voor een gewenst *resultaatgericht besturingsmodel* in de rijksdienst:

a Meer integraal management: beleid en beheer in een hand. De manager van een dienstonderdeel wordt verantwoordelijk voor de inzet van middelen om beleid uit te voeren en 'zal daarop ook worden aangesproken'.

b Centrale sturing op hoofdlijnen: op centraal niveau worden randvoorwaarden geschapen waarbinnen delegatie en mandatering van verantwoordelijkheden in de beleidsuitvoering mogelijk worden gemaakt.

c Afspraken over de producten en budgettaire randvoorwaarden.

d Systematische verantwoording aan de dienstleiding.

e Periodieke doorlichting: 'ieder organisatie-onderdeel wordt periodiek onderworpen aan een onderzoek naar de actualiteit van de taken en naar de kwaliteit van de taakvervulling' (1991: 7).

Voor het sturen op hoofdlijnen wordt met name gedacht aan de centrale directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en Personeelszaken. De beleidsdirecties zullen een 'meer integraal management voeren'. De departementale accountantsdienst kan een beoordelende en adviserende rol vervullen ten aanzien van de administratieve processen en het financiële beheer. Als diensten binnen de begroting blijven, kan de aandacht van het ministerie van Financiën en binnenlandse Zaken voor beleidsuitvoering minder worden en zich meer richten op begrotingsvoorberiding en verantwoording. Dat vergemakkelijkt ook de werkwijze voor de Algemene Rekenkamer.

Voor de verschillende knelpunten worden nog meer oplossingen aangeven, op detailniveau. De werkgroep meent dat dat niet verhindert om toch ook meer radicale oplossingen te zoeken: privatisering, externe verzelfstandiging door middel van zbo's (=functionele decentralisatie), interne verzelfstandiging binnen departementen, bijvoorbeeld in de vorm van *agentschappen*.

'Agenschappen zijn overheidsinstellingen met een grotere zelfstandigheid dan de huidige departementale (buiten) diensten'. En: 'Kenmerkend voor agentschappen is dat ze meer bevoegdheden bij de bedrijfsvoering hebben dan "normale" beleidsdirecties', aldus de heroverwegingswerkgroep (1991: 11).

'Het agentschap is bedoeld voor onderdelen van het Rijk waarbij een doelmatiger bedrijfsvoering bereikt kan worden via een speciaal beheersregime, zonder dat de macro-doelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen. Niet elk agentschap hoeft hetzelfde regime te hebben' (1991: 11). 'Van geval tot geval zal moeten worden bezien welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden een agentschap krijgt' (1991: 11).

De groep heeft vanzelfsprekend invloed gehad. Wie de tijdschriften en dagbladen uit 1991-1992 nog eens doorloopt, wordt getroffen door voorstellen voor verzelfstandiging. Voorbeeld een: 'Meerderheid in Kamer voor kustwacht als zelfstandige dienst', meldt de NRC 28 jan. 1992. Een groot aantal fracties uit de Tweede Kamer deed daartoe een voorstel, dat minister Maij-Weggen gaat bespreken in het kabinet-Lubbers. De kustwacht was tot 1992 een optelsom van acht verschillende diensten van zes ministeries die op zee activiteiten verrichten. Versnippering tegengaan en meer samenwerking werd het adagium. Voorbeeld twee: Het ministerie van Landbouw gaat de landinrichting verregaand verzelfstandigen. Er komt na samenvoeging van de landinrichtingsdienst en de directie beheer landbouwgronden een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst. Aldus de NRC 13 juli 1992.

- *Kerntaken-discussie*. In de jaren '92-'93' is niet alleen sprake van reflectie op verzelfstandiging maar werd een kerntakendiscussie op rijksniveau gehouden. In vergelijking met de Grote Efficiency Operatie, GEO, kent de kerntakendiscussie geen duidelijk begin of einde. Ze mist ook een heldere doelstelling, wat verrast omdat het gaat om de fundamenten van de verzorgingsstaat.

Het begrip kerntaak kwam naar voren na de zoveelste bezuinigingsronde in het kader van de 'Tussenbalans' (Paling, 1994). De kaasschaaf werd opgeborgen. De uitnodiging ging uit om een ander middel te gebruiken, de scalpel. Een bezinning op taken zonder aantasting van de kerntaken van het departement werd gevraagd. Per departement werden kerntakenanalyses uitgevoerd. De eerste analyses waren vooral ambtelijke analyses.

Een voorbeeld van een kerntakennota is de '*Nota kerntaken*' van het ministerie van VROM van maart 1992. Volgens de nota 'is het streven gericht op de vorming van een kernministerie met beleids- en handhavingstaken en het op afstand plaatsen of decentraliseren van de uitvoering. Aan dit streven wordt inhoud gegeven door de verzelfstandiging van het Kadaster ...' (1992: 8). De omvorming tot 'kernministerie' impliceert een terugloop in het aantal personeelsplaatsen 'van 8000 tot circa 3300 plaatsen midden jaren negentig' (1992: 10). In 1993 verscheen van hetzelfde departement de nota '*Een huis om in te wonen*', waarin de balans wordt opgemaakt van het veranderingsproces dat ingezet werd met de '*Nota volkshuisvesting in de jaren '90*'. De nota '*Een huis ..*' stelt: 'De pijlers van decentralisatie en verzelfstandiging staan overeind en dwingen in het veld respect af (1993: 10).

Het parlement kritiseerde de resultaten van de kerntakenanalyses van de departementen. De Tweede Kamer maakt gewag van een gebrek aan vergelijkbaarheid van de departementale kerntakenanalyses en het gebrek aan politieke visie bij die analyses.

- *Secretarissen-generaal*. In 1991 werd een kamerbrede motie aanvaard, waarin de regering werd verzocht een evaluatie te laten uitvoeren van zelfstandige bestuursorganen. Die kwam er niet (Leeuw, 1997d). Zbo's werden intussen wel populairder. De secretarissen-generaal kwamen in 1993 met '*De organisatie en werkwijze van de rijksdienst*', waarin verzelfstandiging als een van de middelen naar voren komt om de relaties tussen beleid en uitvoering te verbeteren en kleinere beleidsdepartementen tot stand te brengen. Dat zou kunnen bijdragen aan een beter functionerende overheid, onder de conditie dat de controle op het verzelfstandigde orgaan goed vorm krijgt en de verantwoordelijkheidstoedeling is doordacht en geregeld.

- *Commissie- Scheltema*. Het jaar 1993 is voor zbo's een 'intensief' jaar. Een van de commissies die ging over bestuurlijke vernieuwing was de commissie-Scheltema. Scheltema die in 1974 zijn Groningse oratie wijdde aan zbo's gaat met de drie andere commissieleden, allen hoogleraar, in het rapport '*Steekhoudend ministerschap*' ook in op zbo's. Het rapport zelf gaat over ministeriële verantwoordelijkheid. De commissie analyseert in hoofdstuk zeven de mogelijkheden die zbo's bieden om de doorzichtigheid van het bestuur te verhogen en de 'span of control' van ministers te beperken tot verantwoordelijkheid voor het (kleinere) kerndepartement. De commissie waarschuwt tegen verbrokkeling en onoverzichtelijkheid van verzelfstandigingsvormen, waardoor nieuwe problemen ontstaan. Ze signaleert ook het gevaar van vermenging van bestuur en belangenbehartiging. De commissie pleit voor uniforme regulering. De ministeriële verantwoordelijkheid van ministers

proberen te handhaven volgens een model van hiërarchische leiding wordt achterhaald geacht.

Het rapport van de commissie is gunstig ontvangen. Erik Jurgens toont zich enthousiast. Hij gelooft niet in incidentalisme in beleidsvoering door ministers van 'grote' departementen. Hij wijst de fictie van ministeriële verantwoordelijkheid in de oude vorm af. Een scheiding tussen beleid (door kerndepartementen) en uitvoering door verzelfstandigde eenheden, biedt de mogelijkheid dat ministers en ambtelijke leiding zich meer richten op interdepartementale beleidscoördinatie, zo betoogt hij (Jurgens, 1993: 252).

- *De commissie-Wiegel*. Rond 1993 was ook de Vierde commissie Staatskundige, bestuurlijke en staatrechtelijke vernieuwing aan het werk getogen. Deze commissie, in de wandeling de *commissie-Wiegel*, kende als leden onder andere oud-sg W. Lemstra en de bestuurskundige R. in 't Veld. Zij kwam met het rapport '*Naar kerndepartementen*' (Commissie-Wiegel, 1993). Het parlement oordeelde welwillend over dat rapport.

Volgens de commissie komen de flexibele en hoogwaardige kerndepartementen er niet vanzelf. Daarvoor is nodig dat uitvoerende organisaties op afstand gezet worden. Door privatisering of decentralisatie kunnen sommige onderdelen geheel uit de rijks sfeer verdwijnen. Andere onderdelen moeten worden verzelfstandigd. De keuze ging daarbij tussen interne verzelfstandiging in de vorm van een agentschap, met behoud van de volle ministeriële verantwoordelijkheid, of externe verzelfstandiging in de vorm van een zbo, met beperking van die ministeriële verantwoordelijkheid, afhankelijk van wat de wet per zbo bepaalt. Gezien de gevoelde behoefte aan kerndepartementen mocht men verwachten dat externe verzelfstandiging waar mogelijk de voorkeur krijgt boven interne. Immers,

- a interne verzelfstandiging maakt de ministeries niet kleiner,
- b bij interne verzelfstandiging blijft de minister zitten met een overbelaste verantwoordelijkheid en kan minister en parlement ook ingrijpen (de verleiding tot interventie), en
- c bij interne verzelfstandiging is een mandaatsconstructie weer terug te draaien.

De commissie bepleit externe verzelfstandiging. Ze onderbouwt dat onder meer met analyses van het buitenland, met name het boek '*Over kerndepartementen*' (Van Twist en in 't Veld, red., 1993).

Individuele betrokkenen bij het werk van de commissie-Wiegel, zoals In 't Veld (1993) en Van Twist en In 't Veld (1993a, b) behandelen de vraag of een kerndepartement een wenkend perspectief is en plaatsen de scheiding van beleidsontwikkeling en uitvoering in het perspectief van landen als Groot-Brittannië, Zweden, Denemarken, Noorwegen. Kickert (1993b, 1994) gaat in op Denemarken en Frankrijk.

Eind november 1993 komt de hoogste ambtenaar van Binnenlandse Zaken, Jozias van Aartsen, met zijn kijk op de rijksdienst. Hij stelt: 'Wat nodig is, zijn heldere keuzen van de politiek over de taken die er moeten worden uitgevoerd'. Hij ziet de Tweede Kamerverkiezingen van 1994 aankomen en neemt afstand van efficiency-operaties. Over kerndepartementen laat hij zich niet uit (Staatscourant, 9 nov. 1993: 2). Is dit een voorbode van grotere reserves ten aanzien van verzelfstandiging?

De scheiding tussen beleid en uitvoering kent ook bezwaren, stellen Breunese en Van der Dussen (1994) in een commentaar op het rapport van wiegel c.s. en Scheltema c.s.. Zij constateren iets teveel optimisme over een scheiding van beleid en uitvoering. De feedback vanuit de uitvoeringseenheid naar de beleidsvormers die beleid willen aanpassen, kan door deze scheiding zoek raken. De algemene remedie is: aandacht voor de interface en daar vorm en inhoud aan geven (1994: 6).

- *Commissie-Sint*. Vervolgens kreeg een commissie onder leiding van departementsambtenaar Marjanne Sint van de secretarissen-generaal de opdracht een verkenning bij vier praktijksituaties te beginnen: Staatsbosbeheer, De Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en de Sociale Verzekeringsbank. De taak van de commissie was om het inzicht in de concrete problemen bij de keuze voor verzelfstandiging te vergroten. Het resultaat was in 1994 '*Verantwoord verzelfstandigen*'. Dat rapport gaf een checklist om langs te lopen bij de vraag of een taak binnen een departement dient te blijven, een 'kleine' verzelfstandiging nodig is in de vorm van een agentschap of een verdergaande vorm, bijvoorbeeld een zbo. In feite zetten de commissie-Sint een rem op de externe verzelfstandiging. Een voorkeur voor 'intern' of 'extern' wordt niet uitgesproken maar in het rapport komen wel grote reserves naar voren over externe verzelfstandiging. De beoogde effecten van zelfstandiging, zoals sturing op hoofdlijnen door een kleiner beleidsdepartement, een grotere flexibiliteit en betere beleidscoördinatie, zijn bij interne verzelfstandiging net zo groot als bij externe, aldus de commissie.

- *Discussie over agentschappen*. Rond 1993-1994 is er ook sprake van discussie over agentschappen. De Tweede Kamer krijgt overzichten van departementen, zoals * '*Agentschappen bij het ministerie van Justitie*', TK 1993-1994, 23 182.
* '*Agentschappen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat*', TK 1993-1994, 23 673.

- *De Algemene Rekenkamer*. In 1995 kwam de Algemene Rekenkamer met de studie '*Ministeriële verantwoordelijkheid en zbo's*' (1995). Deze studie is geleidelijk 'gebracht'. Van tevoren werd door H. Koning, president van de Algemene Rekenkamer, pittige uitkomsten aangekondigd. In dit rapport is aangegeven welke zbo's er zoal zijn. Het rapport gaat over wat en hoe er geregeld is tussen minister/ departement. Het beziet zbo's in termen van bekostigingsregelgeving, verantwoording en vergelijkbare zaken. Het bleek dat slechts voor 81 zbo's in de oprichtingsregeling of in de memorie van toelichting bij de (instellings)wet gemotiveerd is *waarom* de publieke taak op afstand van de overheid uitgevoerd dient te worden. Bij ruim 30 procent van de organen is niet duidelijk aangegeven welke *doelen* zij dienen te bereiken. De Rekenkamer merkt hierbij op dat van de overige 68 procent 'de doelen doorgaans weinig concreet geformuleerd zijn' (Algemene Rekenkamer, 1995: 19). Het rapport is kritisch over zbo's. De hoofdlijn van de kritiek was dat er van '*wildgroei*' bij de zbo-figuur sprake was en dat de beschikbare hoeveelheid *verantwoordingsinformatie* gering was. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het toezicht matig tot slecht geregeld was. De diversiteit in zbo's, het niet steeds adequate toezicht en de onduidelijke politieke

verantwoordelijkheid heeft aanleiding gegeven tot bezinning op de vraag of er toch niet iets meer lijn gebracht zou moeten worden in de zbo-wereld.

Door dat rapport veranderde de rust op het speelveld rondom zbo's in de politiek-bestuurlijke sfeer compleet. In de media deden metaforen van de volgende soort de ronde: 'Rommeltje bij buitenkantoren van het Rijk', 'choas bij zbo's' enz. Soms leek het erop alsof zbo's nooit iets goed gedaan hadden, en eigenlijk ook nooit meer iets goed zouden kunnen doen.

- *Commentaar.* Door het rapport van de commissie-Sint en de Algemene Rekenkamer is de interne verzelfstandiging de voorkeur gaan krijgen boven externe. Van Twist en In 't Veld (1995: 201) waarden die verandering *niet* positief. Ze vinden het rapport-Sint teleurstellen. De redenering 'intern, tenzij' bevalt hun niet. zij zijn voorstander van 'extern, tenzij'. Over de vorming van kerndepartementen wordt door Sint c.s. nauwelijks meer gesproken terwijl dat een belangrijk punt was in het voorstel van de commissie-Wiegel waarvan Van Twist secretaris en In 't Veld lid was.

Uit het rapport-Sint neemt het kabinet de aanbeveling over dat verzelfstandigingsvoorstellen moeten worden ingericht en uitgewerkt volgens een stramen van denkstappen. elke stap moet zorgvuldig orden gemotiveerd (TK 1994-1995, 224 130, nr. 3). .

- *Kabinet.* Het kabinet heeft op grond van het rapport van de Algemene Rekenkamer besloten dat ministers grotere mogelijkheden krijgen om 'in te grijpen'. De bedoeling is dat er een nieuw juridisch kader komt, waarbij onder meer meer het jaarverslag en de jaarrekening moet worden overlegd. De instelling van zbo's zal kritischer worden gezien op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Grondwet kent thans geen bepaling over de zbo's. De vraag is geopperd of dat zo moet blijven. De regering kondigde mede om die reden in 1995 een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen aan. tot zover een samenvatting van de reactie.

Het kabinetsstandpunt is geformuleerd in '*Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*'. Het kabinet kondigt vier acties aan: a De vakministers dienden jaarlijks een overzicht te produceren van (externe en interne) verzelfstandigingsvoornemens. Aan dit voornemen is inmiddels grotendeels voldaan.

b Ten tweede zou een helder kader gecreëerd worden voor nieuw in te stellen zelfstandige bestuursorganen, enerzijds via '*Aanwijzingen voor de regelgeving*', en anderzijds via een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en een grondwetsherziening. De aanwijzingen zijn in het najaar van 1996 openbaar geworden. Ze blijken behoorlijk gedetailleerd. In een toelichting erop schrijft de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, W. Kuijken, dat deze aanwijzingen slechts de 'huwelijksvoorwaarden' zijn voor de vormgeving van de vernieuwde relaties tussen centrale overheid en zbo's. 'Die worden onder normale omstandigheden niet gebruikt, totdat er echt iets fout gaat en daarom is regeling gewenst. Maar een garantie op een 'goed huwelijk' is daarmee niet verzekerd'.

'Over de Kaderwet wordt weinig of niets meer gehoord. Als we af mogen gaan op ministerraadsnotulen waar Vrij Nederland medio 1997 naar verwees dan is er in deze raad geen overeenstemming over het belang van zo'n kaderwet' (Leeuw, 1997d).

c In de derde plaats werd een doorlichting in gang gezet van bestaande zelfstandige bestuursorganen. Deze actie is gecoördineerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het rapport '*Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*' is onlangs openbaar gemaakt.

d En tenslotte zou elke minister een rapportage moeten opstellen van de organisatorische voorzieningen die op het departement zijn getroffen ter effectuering van het politieke primaat bij de aansturing op afstand. In het genoemde rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997) wordt daar ook informatie over verschaft.

- *Doorlichting zelfstandige bestuursorganen*. In maart 1997 bood Minister Dijkstal het rapport '*Doorlichting zelfstandige bestuursorganen*' aan aan de Tweede Kamer. Het grootste deel van het boekwerk wordt in beslag genomen door overzichten van kenmerken van zbo's per departement. Soms gaat het om niet meer dan globale beschrijvingen, soms over meer. In die zin lijkt het rapport op de eerder verschenen '*Subsidiebijbel*' van het Ministerie van Financiën. De samenvattende analyse maakt ten opzichte van de indeling van de Rekenkamer een wat andere categorisering in soorten zbo's. De opdeling van de Rekenkamer naar vooral de aard van de publieke taken en de wijze van bekostiging wordt in het rapport gewijzigd. Nu worden zbo's geordend in termen van clusters naar *hoofdtak*. Aan welke denkt u? De volgende clusters zbo's worden in het rapport uit 1997 onderscheiden:

- algemene uitvoeringscontroleerende taken
- besluiten in individuele gevallen van niet geldelijke aard
- besluiten inzake (her) verdeling van geld
- beoordelen van kwaliteit en verstrekken van wettelijke bevestigingsdocumenten, en
- reguleren (met openbaar gezag) van een bepaalde economische of maatschappelijke sector door betrokkenen zelf.

Het ministerie categoriseert zo ongeveer tweehonderd zbo's. In het rapport wordt aangegeven dat er combinaties voorkomen en dat daaraan risico's kleven. 'Deze risico's geven de context aan waarbinnen de betrokken minister zijn afwegingen met betrekking tot verzelfstandiging en sturing en controle daarop, gestalte kan geven' (Ministerie, 1997: 24).

In het rapport van het ministerie worden gegevens geactualiseerd. Centraal erin staan echter de reeds genoemde Aanwijzingen. Nagegaan wordt in hoeverre daaraan voldaan is bij de onderzochte zbo's. In hoeverre houden zbo's zich aan de 'huwelijksvoorwaarden' van Kijken? Ook wordt aangegeven waar ten opzichte van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer (boekjaar 1993) voortgang is. Kort is de analyse van wat de departementen aan het doen zijn in hun 'aansturingsbenadering' van zbo's.

Het rapport heeft niet veel publiciteit gekregen. Er is ook kritiek geuit. De ondercoördinatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken tot stand gebrachte 'doorlichting' is namelijk geen doorlichting. Het is vooral veel papier. Wie op de titel

afgaat en veronderstelt dat het rapport zbo's in hun doelmatig en doeltreffend functioneren doorlicht, komt bedrogen uit, meent Leeuw (1997d). Leeuw (1997d): 'Wie het woord 'doorlichting' opzoekt in het HAFIR of in andere officiële (departementale) geschriften over evaluatie-onderzoek of doelmatigheidsonderzoek, leest daar dat (organisatie)doorlichtingen heel iets anders zijn dan waar hier in gegrossierd wordt. Wie Berenschot, RVB of een willekeurige andere externe consultant belt, hoort ook iets anders. Bij doorlichtingen kijken onderzoekers naar het functioneren van organisatorische structuren en procedures en niet alleen naar het bestaan ervan. Ook wordt in het rapport nergens aangegeven (noch bediscussieerd) of wanneer de gewenste 'verdere uniformering' (p. 34) van zbo's zijn beslag heeft gekregen, de organen daardoor efficiënter en effectiever gaan functioneren. Toch is dat de vraag waar het om moet gaan. Immers, zbo's zijn er, net als alle andere organisatiefiguren in de (semi)publieke sector, om goederen en diensten netjes, op tijd, in voldoende mate en van de vereiste kwaliteitsniveaus af te leveren. Of dat nu gebeurt door 'kern'departementen, agentschappen, zbo's of andere bestuurlijke species is niet zo vreselijk belangrijk, laat staan de procedures er rondom heen'.

- *Publiciteit*. Waarom de publiciteit naar aanleiding van het Rekenkamer-rapport over zbo's? In vergelijking met de betrekkelijke bestuurlijke en politieke windstille rondom de zbo-figuur in de jaren tot 1993, en de pleidooien van de commissie-Wiegel en commissie-Scheltema leek het tij daarna met het rapport-Sint en nog sterker met het rapport van de Algemene Rekenkamer ineens gekeerd te zijn. Orde op zaken stellen, kabinetsbrede actie, hoge tijdsdruk, nieuwe wetgeving, (veel) meer toezicht en controle én nieuw onderzoek (naar de salarissen van management en bestuur van o.a. zbo's) kenmerkten het veld van actie. hoe komt dat? We noemen enkele mogelijke verklaringen

a Ten eerste liet minister en vice-premier Dijkstal onmiddellijk na het aantreden van het kabinet-Kok weten dat de politieke verantwoordelijkheid duidelijk moest liggen en het primat van de politiek hersteld moest worden (zie Noordegraaf e.a., 1995). Het rapport-Sint sloot hierop aan.

b Als tweede verklaring is wel genoemd de wens van het paarse kabinet om het maatschappelijk middenveld te beperken (Leeuw, 1997d). In het adviesradenstelsel werd gesnoeid. Wie dat wil, zal niet onmiddellijk ook een injectie willen geven door juist meer zbo's aan de rand van departementen te laten ontstaan.

c Een derde verklaring ligt in de beeldvorming over zbo's. Terwijl de doelmatigheid van deze organisatiefiguur lang weinig interesse wekte en volgens sommigen zelfs voldeed (Boxum, 1989), kwamen ineens gegevens op tafel, waar niemand meer om heen leek te kunnen: verantwoordingsinformatie was mager aanwezig en het toezicht beperkt. Juist vanwege de kritischer toonzetting, al aanwezig in het rapport van de commissie-Scheltema uit 1993 en de kritische rapportage van de Algemene Rekenkamer kon een vervolgactie in de vorm van een doorlichtingsoperatie ontstaan.

- *'Benchmarking'*. Intussen zijn nieuwe elementen in de discussie ingebracht.

a Leeuw (1997d) bepleit dat zelfstandige bestuursorganen met succes-verhalen naar buiten te treden en op die manier aan '*positieve benchmarking*' te doen. Succes-verhalen

kunnen gevallen van beleidsuitvoering zijn die aan zware eisen van doel- en rechtmatigheid voldoen en langere tijd volgehouden zijn. Andere succes-stories zijn bijvoorbeeld systematisch hoge scores op klantgerichtheid.

b Zbo's kunnen ook zichtbaar maken welke instrumenten zbo's gebruiken om die doelen te bereiken. Het gaat dan niet zozeer om 'uitvoeringstoetsen', 'prestatiebegrotingen', 'protocollen' en 'contracten'. 'Die moeten er zijn, maar zijn op zich zelf niet genoeg om 'instrumenten' die op de cultuur van organisaties ingaan en die bewerkstelligen dat medewerkers uit zich zelf de dingen gaan doen die ze moeten doen en niet om dat ze steeds gecontroleerd, be-audit, ge-monitoord, be-evalueerd of be-doorlicht worden', aldus Leeuw (1997d). Hij vervolgt: 'Immers, vaak zijn de resultaten van dit soort activiteiten vooral bestraffend ('gaat niet goed', 'onvoldoende informatie beschikbaar', 'doelen niet goed gesteld', 'beheer nog niet helemaal op orde'...) maar bovendien zijn ze vrij kostbaar (zowel in termen van financieel kapitaal als in termen van verlies aan vertrouwen en "commitment").

Binnen het 'Platform doelmatigheid' is door verschillende groepen over deze thematiek nagedacht. Onder andere is gewerkt aan het in kaart brengen van "incentives" in de (semi) publieke sector die doelmatigheid en doeltreffend kunnen bevorderen (Gerritsen e.a., 1997). Met name cultuurverandering, zelfsturing, competentiegericht werken en leren, investeren in sociaal kapitaal ('vertrouwen'), 'club-building' en loopbaanbeleid vallen er onder' (einde citaat).

- *Zelfevaluaties*. Leeuw (1997d) is met zijn roep om succesverhalen van zbo's op zijn wenken bediend. Er zijn recent 'zelfevaluaties' van verzelfstandigde organisaties als van KPN, Senter, het RCC en de Staatsdrukkerij en -uitgeverij verschenen (Coops e.a., 1995). Sommige hebben een positieve toonzetting, bijvoorbeeld over Senter. Diverse van deze rapportages gaan voorbij aan het hybride karakter dat de organisaties aannemen en de uitdagingen en problemen die dit met zich brengt. Begrijpelijk, de tijdgeest schrijft in 1997 nog voor dat deze organisaties als dynamisch te boek staan en dat beeld zelf willen wijzigen, pakt in eigen nadeel uit. Over dat debat over hybride organisaties verderop meer. We zullen zien dat het debat over zbo's geleidelijk is verbreed naar een tweede debat-spoor: over hybride organisaties.

- *Wetgeving*. Op 29 mei 1997 aanvaardde de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie waarin de regering wordt gevraagd voor 1 januari 1998 een wetsvoorstel over zbo's in te dienen. Een kaderwet wordt geacht de transparantie in het openbaar bestuur te dienen en de diversiteit in vorm en inrichting van zbo's te beteugelen. Dat de Tweede Kamer met de motie kwam laat zich uit de voorgeschiedenis verklaren (Van Leerdam, 1997c). Opeenvolgende regeringen hebben lang de boot afgehouden. In 1993 pleitte de commissie-Scheltema er echter voor om de *hoofdre*gels van zbo's wettelijk te regelen, mede vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle (TK 21 427, nr. 41). BiZa beloofde voorbereidingen te treffen maar in 1995 was het parlement niet langer bereid om te wachten. De Tweede Kamer oefende aandrang uit om met wettelijke regels te komen. Wat zou er aan algemeen kader nodig zijn? Een functie is dat de verdeling van verantwoordelijkheid tussen minister en zbo duidelijk wordt. De minister zou altijd bevoegd moeten zijn om:

bestuursleden te benoemen en te ontslaan, om de bekostiging te regelen en de voorwaarden die daaraan verbonden zijn, om de wijze van verslaglegging vast te stellen in casu de prestatie maatstaven waarover zbo's moeten rapporteren, en om periodiek zbo's te evalueren.

Op 19 september 1997 stuurt minister Dijkstal een voorstel naar de Tweede Kamer. Zelfstandige bestuursorganen krijgen, als het aan het kabinet-Kok ligt een plaats in de Grondwet. Daarbij wordt vastgelegd dat het oprichten van zo'n zbo steeds bij wet moet worden geregeld. Van elk zbo moet geregeld worden wat de inrichting, samenstelling en bevoegdheden ervan zijn en hoe het toezicht is geregeld. Doordat sprake is van regeling bij wet krijgt de Tweede Kamer steeds zicht op de vraag of de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid terecht is. Volgens de minister zal de Grondwet na aanvaarding van de wijziging 'weer een compleet en actueel beeld van de bestuursorganisatie geven'. Het voorgestelde Grondwetsartikel verplicht niet om te komen tot een Kaderwet voor zbo's maar het kabinet werkt daar wel aan.

- *Studies*. In november 1997 verschijnt het proefschrift van de Groningse universitair medewerker Boxum '*Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuursorganen*'. Daarin is een voorstel voor een algemene wettelijke regeling voor zbo's opgenomen. In 1998 publiceert Walter Kickert '*Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*'. Daarin stelt hij dat 'verzelfstandiging' een mythe is. De diensten zijn helemaal niet zo zelfstandig. Vaak is er méér sturing dan daarvoor, maar de kwaliteit daarvan is sterk verbeterd. Een conceptuele verkenning en empirische toetsing van het begrip 'aansturing' toont aan dat de verhoudingen tussen diensten en kerndepartementen zakelijk transparant en expliciet zijn. Tot op zekere hoogte vertonen ze overeenkomsten met het management in het bedrijfsleven, aldus de Rotterdamse hoogleraar Kickert. Aldus deel I van het boek. Deel II van de studie gaat over de inhoudelijke beleidsmatige aansturing. De veronderstelde scheiding tussen beleid en uitvoering blijkt een fictie: ook bij zogenaamde 'uitvoerende' diensten is sprake van beleidsmatige zaken. Het gaat niet alleen om bedrijfsvoering en beheer. Evenals in deel I wordt ook de aansturing conceptueel en empirisch verkend. Elf diensten worden doorgelicht. Het boek wordt afgesloten met een aantal conclusies. De voornaamste boodschap is dat bij uitvoerende diensten het niet alleen gaat om bedrijfsvoering, management en beheer, het gaat ook om bestuur, politiek en beleid. De oude les keert terug: 'Policy shapes implementation and implementation shapes policy'.

'Issue attention cycle'

Overzien we dit overzicht dan lijkt er een toenemend en daarna weer afnemend enthousiasme voor externe verzelfstandiging waar te nemen. Ook externe verzelfstandiging lijkt zich niet te kunnen onttrekken aan de 'issue attention cycle' (De Vries en Van Akkeren, 1996: 131; Wilmink, 1997). Verzelfstandiging leek aanvankelijk een oplossing waarmee allerlei problemen te lijf gegaan konden worden: tegengaan van de ambtelijke overbelasting, zich constructief opstellen tijdens een bezuinigings- of efficiëntie-operatie, het onder zekere ministeriële verantwoordelijkheid houden van taakuitvoering waarvoor privatisering te vergaand wordt gevonden, enz. Daarom ontstond steun waarbij de nadelen amper aandacht krijgen; begrijpelijk want er zijn

dan (periode 1990-1993) ook nog weinig of geen ervaringen. Dan komen de voorstellen los en groeit de overeenstemming: de sg's, de commissie-Wiegel en politieke partijen zijn het in grote lijnen eens (1993-1994). Vervolgens ontstaat enige stabiliteit; stilte voor de storm. Onderzoekingen worden aangekondigd en uitgevoerd (1994-1995). Daarna volgt een derde fase, waarin ervaringen zichtbaar worden: de analyse van vier cases door de commissie-Sint en het rapport van de Rekenkamer (1995-1997). De volgende fase zal mogelijk zijn dat bepaalde verzelfstandigingen nog doorgaan, maar andere tegengehouden worden. Enige tijd daarna kan een nieuwe verbale vernieuwing zich aandienen. Een nieuw woord zal de vlag zijn voor een nieuwe conceptie.

4 Algemene motieven voor externe verzelfstandiging

In de jaren negentig hebben diverse organisaties de agentschapsstatus (een belangrijke vorm van interne verzelfstandiging) of die van zelfstandig bestuursorgaan (een belangrijke vorm van externe externe verzelfstandiging) gekregen. Waarom bijvoorbeeld een agentschap: wat waren de argumenten en overwegingen?; is een externe verzelfstandiging overwogen?

Achtergrond: Motieven voor zbo-vorming

Op basis van de literatuur veronderstellen we dat een extern of intern te verzelfstandigen organisatie aan de volgende voorwaarden voldoet:

- als hoofdtaak het nemen van *routinematige beslissingen*, meestal voor individuele gevallen (uitkeringen bijvoorbeeld) waardoor het voor een kerndepartement mogelijk is te sturen op hoofdlijnen en op resultaat, met output-indicatoren;
- de hoofdtaak leidt tot een *zichtbare en meetbare* produktie;
- er behoefte bestaat aan een *eigen culturele ambiance* en een *eigen bedrijfsvoering*, waardoor doelmatigheidswinst te boeken is;
- argumenten een rol spelen op het vlak van *onafhankelijkheid* van de beleidsuitvoering, dan wel bijzondere *participatie-overwegingen* gelden (invloed van gebruikers of andere actoren bij advies over de bestuursactiviteiten en dergelijke) dan wel specifieke professioneel-technische *deskundigheid* bij de beleidsuitvoering aan de orde is;
- een minister een verzelfstandigde eenheid duidelijk wil *aansturen*.

Dergelijke overwegingen vinden we bij Boxum e.a. (1989), Boxum (1997), Wilmink (1997), Wilson (1989) en het rapport van de secretarissen-generaal (1993), de commissie-Wiegel (1994) en de commissie-Sint (1994).

Wanneer geen externe maar slechts een interne zelfstandiging? We denken aan de volgende argumenten pro interne verzelfstandiging en contra externe:

- als er géén sprake is van een organisatie met een duidelijke hoofdtaak die resulteert in routinematige beslissingen over individuele gevallen, en er geen duidelijk zichtbare en meetbare produktie is, maar bijvoorbeeld de organisatie een multi-organisatie is met meerdere en vage(re) hoofdtaken;
- als geen afzonderlijke duidelijke aansturing van de minister noodzakelijk is of in een contract hoeft te worden vastgelegd;
- als er voor afzonderlijke bedrijfsvoering en doelmatigheidswinst geen duidelijke argumenten zijn;

- als de minister zijn verantwoordelijkheid wil markeren en er sprake is van politieke gevoeligheid van een organisatie en de produktie.

Van Twist e.a. (1996: 28) hebben de motieven voor verzelfstandiging gerubriceerd langs andere lijnen. Hun overzicht ziet er als volgt uit.

a Bedrijfsvoeringsoverwegingen

a1 Toename van het kostenbewustzijn bij de uitvoering

a2 Hogere cliëntgerichtheid van een uitvoeringsorganisatie

a3 Toepassingsmogelijkheid van bedrijfseconomische principes: bijvoorbeeld output-financiering en kostentoekening

b Bestuurlijke overwegingen

b1 Herstel politiek primaat

b2 Top kerndepartementen kan sturen op hoofdlijnen i.p.v. op details

b3 Onafhankelijke taakuitvoering

b4 Inbreng van maatschappelijke actoren in beleidsuitvoering (bijv. bij de arbeidsvoorziening)

b5 Meer zicht op te bereiken resultaten

c Overwegingen m.b.t. machtsverhoudingen

c1 Emancipatie van de beleidsuitvoering

c2 Geringere overheersing van beleidsontwikkeling en beleidsmakers

c3 Decentralisatie van bevoegdheden en integraal management

d Organisatorische overwegingen

d1 Minder verkokering

d2 Kwaliteitsverbetering van de beleidsuitvoering

d3 Meer draagvlak voor beleidsuitvoering

d4 Homogenisering van de beleidsuitvoering in eenheden.

Een vraag voor onderzoek is welke motieven in concrete gevallen van verzelfstandiging een rol speelden.

Literatuur over verzelfstandiging

- Damme, E.E.C. van, Verzelfstandiging van overheidsdiensten, in: Verheyen, P. (red.), Non-profit in bedrijf, Kluwer, Deventer, 1994, pp. 49-63.

- Kuijpers, R.I.J.M., Verzelfstandiging bij de rijksoverheid, in: Groot, H. de, en C.G.M. van Oosteren (red.), De toekomst van de publieke sector, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 171-185.

5 Drie basistypen van zelfstandige bestuursorganen: Boxum

Een belangrijke categorie binnen de discussie over verzelfstandiging en kerndepartementen zijn de zgn. zelfstandige bestuursorganen, de zbo's (Scheltema, 1974). Zbo's zijn te omschrijven als publiekrechtelijke organen waaraan de uitoefening

van een publieke taak is opgedragen zonder dat sprake is van een (volledige) hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister. Ook vallen privaatrechtelijk vormgegeven organen eronder die met openbaar gezag zijn bekleed (Algemene Rekenkamer, 1995: 8). Een zbo is een onderdeel van de rijksoverheid, voor het functioneren waarvan de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt is. Tussen de minister en een zbo bestaat geen hiërarchische verhouding. De minister kan het orgaan niet naar believen instrueren maar heeft meestal wel bevoegdheden om zo'n orgaan te beïnvloeden. Dat bepaalt *de afstand* tussen minister en orgaan. De wet zegt daarover meestal wel iets. Zbo's worden bij wet ingesteld.

Voorbeelden van zbo's zijn: de Sociale Verzekeringsbank, het Commissariaat voor de Media, de Ziekenfondsraad, de Open universiteit, het Schadefonds geweldsmisdrijven, het Landelijk Selectie- en opleidingsinstituut Politie, het Kadaster (zie Vos, 1993), de Informatie Beheer Groep, de Arbeidsvoorziening, de LVB-organisatie (voorheen Luchtverkeersbeveiliging), de Rijksdienst voor het Wegverkeer (zie Kuiper e.a., 1992; Frissen, e.a., 1992; Kickert, Mol en Sorber, 1993; Van Twist e.a., 1996).

Aantal zbo's

Er bestaan in Nederland honderden van dergelijke zbo's. In totaal is sprake van de oprichting van 550 getelde zbo's, waarbij een cluster van zelfde zbo's bijvoorbeeld universiteiten, voor een telt en niet voor meer. De groei van het aantal zbo's is in deze eeuw groot geweest (zie Leeuw e.a., 1996; Van Thiel, Leeuw en Flap, 1997). Er wordt wel gesproken van een *quangocratie*. Quango's zijn quasi-gouvernementele non-governmentele organisaties. Het patroon is er niet een van continu gelijkmatige stijging. De groei gaat met schokken. Een piek in de oprichting ligt in de jaren 1950-1959 en 1970-1979. De groei gaat ongeveer gelijk op met een toename in het aantal bureaucratische afdelingen. Ook het aantal afdelingen blijkt vanaf 1950 sterk gegroeid. Zbo-vorming heeft niet geleid tot een afname in de omvang van departementen of minder diensten.

Actuele overzichten vindt men in het tijdschrift *Privatisering* (SDU-uitgave). Het rapport van het ministerie van Binnenlandse Zakern uit 1997 '*Doorlichting zelfstandige bestuursorganen*' geeft ook een overzicht.

Tabel: Oprichtingsdatum van een cluster zbo's of individuele zbo's

oprichtingsdatum zelfstandig bestuursorgaan	aantal
voor 1900	69
tussen 1900 en 1909	2
tussen 1910 en 1919	18
tussen 1920 en 1929	8
tussen 1930 en 1939	12
tussen 1940 en 1949	47
tussen 1950 en 1959	130
tussen 1960 en 1969	25

tussen 1970 en 1979	123
tussen 1980 en 1989	94
tussen 1990 en 1995	22
totaal	550
bron: S. van Thiel, 1997/ Algemene Rekenkamer	

Typen zbo

Er bestaan drie basistypen zbo's (zie Boxum, e.a., 1989a, b):

1. *het deskundigetype*: besluitvorming wordt dan afgeschermd tegen beïnvloeding van buitenaf. Een voorbeeld is de Octrooiraad, Verzekeringskamer of het Pensioenfonds voor oorlogsslachtoffers.
2. *het participatietype*: uit de samenstelling van de zbo blijkt de openheid naar de omgeving; belangenorganisaties dragen medeverantwoordelijkheid, bijvoorbeeld in de Sociale Verzekeringsraad (inmiddels opgeheven; de nieuwe organisatie heet Ctsv).
3. *het onafhankelijk-gezaghebbend type*: denk aan een orgaan dat veel beschikkingen moet verwerken waarbij technische deskundigheid en onafhankelijkheid een rol spelen; de minister kan niet ingrijpen in individuele gevallen. Een voorbeeld is de Commissie vervoervergunningen of de Kiesraad.

Casus Arbeidsvoorziening

Een voorbeeld is de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Belangrijk uitgangspunt van de Arbeidsvoorzieningswet is de gedeelde en gelijkwaardige verantwoordelijkheid van de overheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties voor het arbeidsvoorzieningsbeleid. De wetgever blijkt niet in alle aspecten te hebben vastgehouden aan dit uitgangspunt en enkele beperkingen te hebben gesteld aan de zelfstandigheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Hukkelhoven, 1994). Hoe is deze organisatie in de driedeling van zbo-typen van Boxum c.s. te plaatsen? We zouden kunnen spreken van het participatietype.

Een recent onderzoek geeft aanleiding om de driedeling aan te vullen. Tolsma e.a. (1995) komen tot een indeling in zes typen op basis van bestuurssamenstelling van zbo's. Maar ook dan nog blijkt de werkelijkheid van zbo's zo divers dat niet alle zbo's eenvoudig zijn onder te brengen in een indeling. Het rapport van de Algemene Rekenkamer (1995) over zbo's en het rapport van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit 1997 '*Doorlichting zelfstandige bestuursorganen*' geeft weer een andere indeling. Dat neemt niet weg dat de driedeling ook nog actuele waarde heeft omdat het kabinet-Kok er in iets andere bewoordingen ook mee werkt, zoals nog blijkt.

Er is ook een uitgebreide literatuur over allerlei aspecten van zbo's, zoals over het managen van verandering door verzelfstandiging (o.a. Frissen e.a., 1993).

Het Kadaster: welk type zelfstandig bestuursorgaan?

Een voorbeeld van een zbo is het Kadaster. Het Kadaster is in de negentiende eeuw begonnen als instrument voor belastingheffing. In 1994 is het bij wet omgevormd tot een zbo (zie Frissen e.a., 1992; Vos, 1993; Van Dijk, 1993; Taling, 1996). Men zou het als

voorbeeld van een derde type kunnen beschouwen. De omslag kan illustreren dat diverse in het voorgaande aspecten terug keren in deze casus.

De verzelfstandiging wordt gemotiveerd door een politieke keuze. Die houdt in dat uitvoerende diensten op afstand geplaatst worden. Een tweede overweging voor het kabinet was de noodzaak van een volledig bedrijfsmatige, op efficiency en continuïteit gerichte sturing zonder direct ingrijpen van het politiek bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van afslankingsoperaties. Een derde overweging betrof de knelpunten die het Kadaster ondervond bij de beheersregelgeving (onder meer geen mogelijkheid tot reservering en vermogensopbouw; formatieregelgeving).

Het is nu een registratiekantoor voor onroerend goed. Het Kadaster heeft ook nog andere taken, zoals landmeting. Het bedrijf is betrokken bij de herverkaveling van grond en registreert verder schepen en luchtvaartuigen. Men kan het een beheerder van vastgoedinformatie noemen. In 1995 werden ongeveer 400.000 hypotheekacten ingeschreven.

Twee wetten vormen de basis voor het functioneren van het Kadaster: de Kadasterwet en voor de landinrichtingswerkzaamheden de Landinrichtingswet.

Het Kadaster heeft van oudsher een wat stoffig imago maar presenteert zich na de omvorming als dynamisch, als een moderne onderneming waarover de klanten tevreden zijn, zoals blijkt uit de september-aflevering 1996 van de nieuwsbrief van het Kadaster. Zonder goede registratie van eigendomsverhoudingen kan een economie uiteraard niet goed functioneren. '*Maat in rechtszekerheid*' is het adagium. Hierin is de missie verwerkt. Het gaat om het tegen zo laag mogelijke kosten dienen van de rechtszekerheid bij het maatschappelijk verkeer inzake vastgoed.

Van de zijde van notarissen wordt een kanttekening geplaatst bij die missie omdat zij betwisten dat het Kadaster de grootste beheerder van vastgoedinformatie is.

Het Kadaster voert hoofdzakelijk 'publieke' taken uit en daarom is sprake van bemoeienis van de rijksoverheid hiermee. De staatssecretaris van VROM heeft het Kadaster in portefeuille. De staatssecretaris, in het kabinet-Kok was dat Tommel, let op de het meerjaren-beleidsplan, de jaarrekening en de prijsstelling. Het Kadaster kent een Raad van Bestuur en een Raad van Toezicht, en ook een gebruikersraad. De gebruikersraad is een adviesraad, die bestaat uit vertegenwoordigers van onder andere de Vereniging Eigen Huis, De Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Koninklijke Notariële Broederschap. Daarmee is duidelijk wie zoal gebruik maakt van het Kadaster: gemeenten, kopers en verkopers van onroerend goed, makelaars en notarissen.

Het Kadaster voert hoofdzakelijk publieke taken uit, die door wetgeving zijn vastgelegd. Maar het is ook actief op de vrije markt. Zo heeft het Kadaster in 1995 consultancy-activiteiten uitgevoerd in onder meer Tsjechië en Kroatië. Het is behulpzaam bij het opbouwen van een systeem van grondmeting en -registratie. Initiatief is er ook doordat samengewerkt wordt met de Vereniging Eigen Huis, in de vorm van een aparte BV. Een landelijke databank is een middel om kopers en verkopers met elkaar in contact te brengen. In de databank is informatie opgenomen over onroerend goed dat te koop is.

Het Kadaster blijkt anno 1997 goed te functioneren. Het Kadaster heeft onder leiding van de voorzitter J. Besemer meer 'smoel' gekregen, ook naar de gewone

burger. De bedrijfscultuur is veranderd, wat blijkt uit de toegenomen aandacht voor klantgerichtheid. De technologische infrastructuur is verder verbeterd. Naast de bestaande regionale vestigingen komen er gemeentelijke balies. In 1996 is de eerste in Dongen geopend.

De Koninklijke Notariële Broederschap heeft lof voor de efficiëntie van het kadaster. De NVM spreekt van een 'buitengewoon slagvaardig bedrijf' (Taling, 1996: 21). Die waardering is niet zonder slag of stoot gekomen. In het begin van de jaren negentig is het aantal personeelsleden verminderd van 2700 tot 2200. Voor het jaar 2000 dienen er nog eens 700 arbeidsplaatsen te verdwijnen. De organisatie heeft in 1996 een omzet van ruim 450 miljoen gulden, en een eigen vermogen van ongeveer 165 miljoen. Het eigen vermogen blijkt ongeveer 7 miljoen groter dan wettelijk is toegestaan. Als het vermogen verder toeneemt dient het Kadaster de prijzen verder te verlagen. De prijzen zijn in 1995 al verlaagd. Het inschrijven van een hypotheekakte is sterk verlaagd.

De sturing tussen departement en Kadaster heeft zich geleidelijk positiever ontwikkeld. Opvallend is dat enige jaren na verzelfstandiging vanuit het departement van VROM nog soms brieven met een bevel-toon, vanuit een hiërarchisch perspectief opgesteld, werden verstuurd alsof het Kadaster nog niet verzelfstandigd was.

6 Motieven voor een zbo: de Luchtverkeersbeveiliging

Welke motieven een rol speelden, wordt hier bij wijze van voorbeeld geïllustreerd aan de hand van een casus: de Luchtverkeersbeveiliging. Hiermee willen we illustreren dat er inderdaad een link is tussen de algemene motieven in de literatuur, dus de lijst van Van Twist c.s. (1996), en concrete gevallen maar er vaak ook *heel specifieke motieven* een rol spelen.

De Luchtverkeersbeveiliging werd begin 1993 extern verzelfstandigd tot een zbo met de naam LVB-organisatie. De LVB-organisatie heeft als doelstelling 'het verlenen van diensten op niet-commerciële basis ter behartiging van het algemeen belang bij een veilig, ordelijk en vlot verloop van het luchtverkeer, met inachtneming van de bijzondere belangen die aan de zorg van de rijksdienst zijn toevertrouwd' (Scheepers en Edelenbos, 1996). De verzelfstandiging had een zekere urgentie. Aanleiding vormden een reeks *arbeidsconflicten* tussen het ministerie enerzijds en de Luchtverkeersbeveiliging, met name de luchtverkeersleiders, anderzijds. De conflicten uitte zich in stiptheidsacties, ziekmeldingen en stakingen. Reflectie op de positie van de LVB leidde tot het overwegen van overdracht van de LVB aan Eurocontrol. Andere staten, betrokken bij Eurocontrol, wensten daar echter niet aan mee te werken. Daarop kwam het verzelfstandigingsvoorstel naar voren.

De 'belangrijkste' overweging hiervoor was differentiatie en flexibiliteit in de *arbeidsvoorwaarden* (Scheepers en Edelenbos, 1996: 47). Vanuit LVB-kringen wenste men een eigen functiewaardering te kunnen opzetten en invullen. Een tweede argument was de verzoepeling en verruiming van de financiële armslag. De positie van een zbo zou de mogelijkheid bieden om 'een eigen financiering te regelen door een beroep te doen op de kapitaalmarkt' (1996: 47). De derde overweging betrof de mogelijkheid om door verzelfstandiging een bedrijfsmatige aanpak te kunnen volgen.

Het ministerie zou kunnen sturen op hoofdlijnen. Een vierde overweging betrof de kerntaken-filosofie van het ministerie. De LVB-organisatie hoort niet tot de kerntaken van het departement en zou daarom voor verzelfstandiging in aanmerking komen.

Van deze vier punten blijkt het belangrijkste argument voor verzelfstandiging van de LVB-organisatie *niet* terug te vinden te zijn in de algemene lijst van motieven voor verzelfstandiging van Van Twist c.s. (1996). De lijst van Van Twist c.s. hebben we in geval van overeenkomst met de motieven voor de LVB-organisatie voorzien van een teken: *.

a Bedrijfsvoeringsoverwegingen

a1 Toename van het kostenbewustzijn bij de uitvoering

a2 Hogere cliëntgerichtheid van een uitvoeringsorganisatie

a3 * Toepassingsmogelijkheid van bedrijfseconomische principes: bijvoorbeeld output-financiering en kostentoekening

b Bestuurlijke overwegingen

b1 Herstel politiek primaat

b2 * Top kerndepartementen kan sturen op hoofdlijnen i.p.v. op details

b3 Onafhankelijke taakuitvoering

b4 Inbreng van maatschappelijke actoren in beleidsuitvoering (bijv. bij de arbeidsvoorziening)

b5 Meer zicht op te bereiken resultaten

c Overwegingen m.b.t. machtsverhoudingen

c1 Emancipatie van de beleidsuitvoering

c2 Geringere overheersing van beleidsontwikkeling en beleidsmakers

c3 Decentralisatie van bevoegdheden en integraal management

d Organisatorische overwegingen

d1 Minder verkokering

d2 Kwaliteitsverbetering van de beleidsuitvoering

d3 Meer draagvlak voor beleidsuitvoering

d4 Homogenisering van de beleidsuitvoering in eenheden.

Men kan deze motieven achteraf nog eens vergelijken met wat de *parlementaire enquêtecommissie* (commissie-Meyer) hierover opmerkte in haar rapport over het in de Bijlmermeer neergestorte El Al-vliegtuig.

7 Relatiemanagement naar en van zbo's

Bij scheiding tussen beleid en uitvoering op rijksniveau, en daarmee de scheiding tussen kerndepartement en extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties zijn verbindingen nodig. Bij OC&W spreekt men van *relatiemanagement*.

De verzelfstandigde eenheid wordt binnen kaders zoveel mogelijk vrij gelaten. Maar als er kaders zijn dan is daarover communicatie gewenst. Veelal zal sprake zijn van afspraken over te behalen resultaten en ter beschikking te stellen middelen. Dan zal er achteraf wel informatie gegeven moeten worden over wat bereikt is en of de middelen toereikend waren. Dat biedt weer de mogelijkheid tot evaluatie en bijsturing. De uitvoeringseenheid kan met nieuw beleid te maken krijgen en dat moeten gaan uitvoeren. Kan ze advies geven om onuitvoerbaar beleid te voorkomen? Daarin is

voorzien door een zgn. uitvoeringstoets. Het kerndepartement legt een concept-beleid voor ter becommentariëring en toetsing op uitvoerbaarheid. Die toets is een voorbeeld uit een groter spectrum aan specifieke instrumenten in het kader van sturen van afstand (zie Boneschansker en De Groot, 1992). In de literatuur wordt gewag gemaakt van de noodzaak om *specifieke instrumenten te ontwerpen*. Men spreekt van *interfaces of koppelingsarrangementen*.

Er bestaan grofweg vier typen *interfaces of koppelingsarrangementen* bij verzelfstandiging (Van Twist c.s., 1996: 37):

a *organisatorische arrangementen*, zoals bij voorbeeld:

een bestuursraad op een departement; een eenheid aansturing op een departement instellen; een raad van bestuur, een raad van toezicht instellen;

b *juridische arrangementen*, zoals bij voorbeeld:

een contract; een protocol; een kwaliteitshandvest;

c *economische arrangementen*, zoals bijvoorbeeld:

een (prestatie)begroting; outputsturing, toestemming om voor derden te werken;

d *communicatieve arrangementen*, zoals bij voorbeeld:

een jaarplan voorleggen aan het departement, een jaarverslag voorleggen aan het departement; een periodieke evaluatie door derden bij de uitvoeringseenheid laten verrichten; een uitvoeringstoets van beleidsvoornemens van het

kerndepartement uit te voeren door de uitvoeringseenheid; een adviesrecht voor

de uitvoeringseenheid.

Literatuur

- Veenswijk, M. en W. Kickert, Departementale cultuur, in: Kickert, W. (red.), Kickert, W. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 237-255.

- Veenswijk, M., Departementale cultuur, Eburon, Delft, 1996.

- Hakvoort, J.L.M., en M. Veenswijk, Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties, Eburon, Delft, 1998.

- Provan, K.G. & H.B. Milward, Do networks really work? – A framework for evaluating public-sector organizational networks, in: Public Administration Review, july/august 2001, pp. 414-424.

8 Gevolgen van verzelfstandiging (1): de aansturing

Luchtverkeersbeveiliging als voorbeeld

De omzetting van een departementsonderdeel in een zbo heeft gevolgen voor het kerndepartement omdat het een *besturingsrelatie* en daarmee een of meer koppelingsarrangementen moet aangaan met de zbo. Want ook al wordt de ministeriële verantwoordelijkheid teruggedrongen, uiteindelijk is de minister toch verantwoording verschuldigd aan het parlement voor de prestaties. De minister blijft immers in algemene zin verantwoordelijk voor de luchtveiligheid (Scheepers en Edelenbos, 1996: 52).

In 1994 heeft de Algemene Rekenkamer een rapport uitgebracht over de Luchtverkeersbeveiliging. Daarin wordt geconcludeerd dat de aansturing van de LVB-organisatie tekort schiet. De LVB-organisatie geeft de minister te weinig informatie over de werking, doeltreffendheid en doelmatigheid van de LVB-organisatie. De minister heeft ook onvoldoende middelen om de organisatie aan te sturen op het terrein van doelmatigheid. Dat leidde bij het ministerie van V&W tot twee nieuwe koppelingsarrangementen: het *informatiestatuut* en de *interface-organisatie*.

Het informatiestatuut is hoofdzakelijk een middel om de informatiestromen tussen het departement en de verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties gestalte te geven. In het informatiestatuut staat bijvoorbeeld dat een uitvoeringstoets van nieuwe beleidsvoornemens voorzien is. Een *uitvoeringstoets* is een middel om nieuwe beleidsvoornemens te beoordelen op uitvoerbaarheid; een nuttig middel voor kerndepartement en uitvoeringseenheid. Een *beleidstoets* is het omgekeerde van een uitvoeringstoets. De beleidstoets is een middel voor het kerndepartement en de uitvoeringseenheid om te inventariseren of veranderingen in de beleidsuitvoering consequenties hebben voor de beleidsontwikkeling.

Een interface-organisatie is een eenheid bij het kerndepartement die tot taak heeft om schakel te zijn tussen beleid en uitvoering, om dus te coördineren tussen kerndepartement en uitvoeringseenheid (Scheepers en Edelenbos, 1996: 54).

Na de evaluatie door de Algemene Rekenkamer is aan de interface meer aandacht besteed. Wat zijn dan die koppelingsarrangementen bij een LVB-organisatie? Medio 1994 zag de vormgeving van de besturingsrelaties er globaal als volgt uit.

a Instelling van een Raad van Toezicht.

b Periodieke evaluatie door een onafhankelijke organisatie.

c Goedkeuring van een meerjarig beleidsplan, de begroting en de hanteren tarieven

d Informatieprofiel.

e Interface-organisatie

f Informatieplicht.

De ervaring met de interface-organisatie-eenheid is op het punt van coördinatie met de LVB-organisatie aanvankelijk niet gunstig genoeg geweest. De interface-organisatie bleek te weinig deskundigheid in huis te hebben om de linking pin tussen beleid en uitvoering te zijn. 'Beleid' en 'uitvoering' leken ook van elkaar 'vervreemd te raken' (1996: 54). De traditionele reactie laat zich raden: de interface-organisatie van V&W is qua personeel kwantitatief en kwalitatief opgetuigd (1996: 55).

Bij verzelfstandiging doet zich het verschijnsel voor dat '*het duplicatie-effect van know how*' wordt genoemd. ' Dit effect houdt in dat voor het adequaat functioneren van de interface-organisatie de noodzaak ontstaat om in de "kern" van het beleidsvormende departement kennis en deskundigheid van de uitvoering te dupliceren in zowel personele als organisatiestructurele zin' (Scheepers en Edelenbos, 1996: 55). Naast dit nadeel kan een andere duplicatie optreden doordat de uitvoeringseenheid ook een afdeling 'policy watching' opstuigt die de link legt met de 'beleidsontwikkelaar'. Dit

verschijnsel van duplicatie blijkt na 1994 bij V&W een argument te worden om interne verzelfstandiging belangrijker te gaan achten dan externe (1996: 57).

Literatuur

- Veenswijk, M. en W. Kickert, Departementale cultuur, in: Kickert, W. (red.), Kickert, W. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 237-255.
- Veenswijk, M., Departementale cultuur, Eburon, Delft, 1996.
- Hakvoort, J.L.M., en M. Veenswijk, Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties, Eburon, Delft, 1998.
- Provan, K.G. & H.B. Milward, Do networks really work? – A framework for evaluating public-sector organizational networks, in: Public Administration Review, july/august 2001, pp. 414-424.

9 Gevolgen van verzelfstandiging (2): politieke verantwoordelijkheid

Heeft het denken in termen van kerndepartementen en externe verzelfstandiging gevolgen voor het politiek primaat? Zijn de gevolgen verschillend naar gelang het type zbo? We onderzoeken drie stellingen en daarbij maken we gebruik van overwegingen van Frissen e.a. (1992: 74-76).

- a Externe verzelfstandiging leidt tot een *inperking* van het politiek primaat
- b Externe verzelfstandiging leidt tot een *aanscherping* van het politiek primaat.
- c Externe verzelfstandiging leidt tot een *heroriëntatie* van het politiek primaat.

ad a. De stelling dat externe verzelfstandiging het politiek primaat beperkt, is goed te verdedigen. Ten eerste is aan te voeren dat bepaalde fasen van het beleidsproces, meestal de beleidsuitvoering en soms het toezicht en de kwaliteitsbewaking, niet langer direct worden aangestuurd of gecontroleerd maar een belangrijke mate van professionele autonomie krijgen. Daarnaast kan de verzelfstandigde organisatie bedrijfsmatig functioneren. Tegenover de beperking staat ook een voordeel. Ten tweede wordt het primaat beperkt omdat andere dan politieke actoren bij de besluitvorming betrokken worden. Het kan gaan om drie typen actoren: belanghebbenden, deskundigen of cliënten. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij zbo's van het participatietype doordat er een Raad van Advies gevormd wordt met vertegenwoordiging van belangengroepen of deze in een Raad van Toezicht zijn opgenomen (Boxum e.a., 1989). Dat geschiedt ook bij zbo's van het deskundigentype. In de derde plaats is de beperking van het politiek primaat in deze sturingsconceptie een expliciet oogmerk, dat ook bij bepaalde verzelfstandigingsvoorstellen expliciet als motief wordt opgevoerd.

ad b. De stelling dat externe verzelfstandiging het politiek primaat *aanscherpt*, is in zekere zin verdedigbaar als aanscherping (slechts) wordt opgevat als verduidelijking van waarvoor het primaat kan gelden of niet, en hoe een politiek-bestuurder wil sturen binnen dat begrensde kader. Het primaat wordt door de verzelfstandiging ingeperkt en omkaderd. Dat betekent dat het politiek primaat kleiner wordt en begrensd wordt. Een minister is na verzelfstandiging niet meer onbeperkt

verantwoordelijk. Het politiek primaat kan onder voorwaarden ook verhelderd en aangescherpt worden, in die zin dat duidelijker wordt nagedacht waarop de verantwoordelijkheid en sturing zich wel of niet richt. Een bewindspersoon kan binnen de kaders van de verzelfstandiging immers *sturen op hoofdlijnen*. Het primaat geldt onder meer het maken van afspraken over prestaties en geven van verantwoordingsinformatie.

Van aanscherping in termen van een onbeperkte stuurmogelijkheid door verzelfstandiging is absoluut geen sprake.

ad c. Verzelfstandiging leidt tot een *heroriëntatie* van het politiek primaat 'omdat en voorzover politiek meer en meer het karakter krijgt van metasturing en van normering en waarborging van decentrale beleidspraktijken. Omdat verzelfstandiging beleidsvoering decentraliseert en onderbrengt in netwerken van verschillende, ook niet-politieke actoren, wordt *de inhoudelijke doelbepaling* door de centrale politieke actoren (bewindslieden, parlement) beperkter van betekenis.' (Frissen e.a., 1992: 75). Metasturing is sturing van de sturing. Metasturing is meestal niet inhoudelijk, dus niet op de beleidsmaterie gericht. Metasturing is op verschillende manieren mogelijk (Snellen, 1987; Frissen, 1990):

- door *sturing op sleutelparameters*, bijvoorbeeld input of output, waarbij de bedrijfsvoering door een verzelfstandigde eenheid als een zwarte doos wordt beschouwd, waarop de politiek-bestuurder geen invloed heeft;
- *sturing door structurering*, waarbij deelnemers aan besluitvorming door een verzelfstandigde eenheid worden aangewezen. Denk aan de samenstelling van een gebruikersraad;
- *sturing door procedurering*, waarbij de besluitvorming binnen of rondom een verzelfstandigde eenheid van bepaalde procedures wordt voorzien.

Deze metasturing komen we ook daadwerkelijk bij verzelfstandigde eenheden tegen doordat de kwaliteitszorg wordt geregeld, het klacht- en tuchtrecht, het toezicht.

10 Gevolgen van verzelfstandiging (3): voor topmanagement

Welke gevolgen heeft het denken in termen van scheiding van beleid en uitvoering voor het ambtelijk topmanagement op een departement?

De topstructuur van departementen is te zien als de top van een ambtelijke pyramide. Departementen kennen als hoogste ambtenaar een secretaris-generaal of sg. Daarvan zijn er evenveel als er departementen zijn, anno 1997 13. Zij geven leiding aan het departement. Daarnaast zijn er de directeuren-generaal (dg's), die aan het hoofd staan van een directoraat-generaal. Zij geven leiding aan (grote) beleidsonderdelen. Daarvan telden Den Haag er in 1995 42.

De ene sg is de andere niet. Dat kan liggen aan de eigen kenmerken, zoals de stijl van optreden, en het tegenspel van de politieke leiding en de dg's. Naast *beleids-sg's* die inhoudelijk betrokken zijn bij het departementale beleid, zoals A. Geelhoed midden jaren negentig op Economische Zaken, zijn er *beheers-sg's*, die zich concentreren op het

interne management van hun ministerie, zoals bijvoorbeeld G. Scholten, althans een tijd lang in de jaren tachtig op O&W.

Dg's zijn er ook in soorten en maten. Een enkeling heeft heel weinig personeel onder zich, een ander maar liefst dertig duizend personeelsleden. Een ander onderscheid is dat in:

- *staf-dg's*, bijvoorbeeld de dg rijksgebouwendienst
- *beleids-dg's*, bijvoorbeeld de dg hoger onderwijs
- *beleid- en -uitvoering-dg's*, bijvoorbeeld een dg volksgezondheid;
- *manager-dg's*, die een groot uitvoeringsapparaat onder zich hebben (zie Kreffer, 1996: 18)

Duidelijk is dat de directoraten-generaal koninkrijkes kunnen zijn met aan het hoofd een heuse koning, die strijd aangaan met andere koninkrijkes met eveneens een koning. Dat leidt tot wat men in Den Haag stammenstrijd noemt en verkokering. De koninkrijkes zullen wel eens uitmaken wat er moet gebeuren. De politiek-bestuurders zijn slechts passanten. Daarvan bestaan ook voorbeelden. Daar tegenover staan natuurlijk ook voorbeelden van innige samenwerking.

Een organisatiestructuur kennen natuurlijk naast samenhang ook afstemmingsprocedures en overleg. In een traditioneel patroon is er sprake van een bevelshierarchie van top naar beneden. Naast informatiestromen naar beneden zijn er ook stromen naar boven. Traditioneel is de parafencultuur daarbij belangrijk. Een beleidsstuk of ander document dient een procedure te doorlopen. Diverse ambtenaren hebben paraafrecht. Het hebben van een eindparaaf is heel belangrijk en prestigieus. duidelijk zal zijn dat bepaalde procedures voor verbetering vastbaar zijn.

De samenwerking was blijkbaar te gering en de procedures waren voor verbetering vatbaar, want in Zoetermeer, bij OCW, werd in 1992 een nieuw fenomeen geïntroduceerd, de bestuursraad. De bestuursraad bestaat uit topambtenaren die in collegiaal overleg het ambtelijk management van het departement voeren.

De bestuursraad komt niet uit de lucht vallen maar is een laatste stap in het denken over sturen op afstand. Sturen op afstand houdt een scheiding van beleid en uitvoering in, het ontwikkelen van beleid op een kerndepartement en het door verzelfstandiging op afstand plaatsen van uitvoeringseenheden in.

Introductie van de bestuursraad

Nadat het concept van de scheiding van beleid en uitvoering in de jaren negentig op diverse departementen is aanvaard, zijn op diverse departementen directoraten-generaal opgeheven, is het patroon van directies herschikt en is een bestuursraad gevormd. Naar analogie met een Raad van Bestuur uit het bedrijfsleven vormden de voormalige directeuren-generaal samen met de secretaris-generaal een departementaal toporgaan van waaruit integraal leiding gegeven kon worden aan het departement. Een zekere modieusheid is de bestuursraad (BR) dus niet vreemd.

In 1992 is O&W met de komst van een nieuwe secretaris-generaal (Meijerink) en na een reorganisatie hier als eerste toe overgegaan. Dit model is daarom *het O&W-*

model genoemd. In september 1993 kwam er op LNV een bestuursraad, in januari 1995 een op Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Justitie. Andere departementen volgden.

Verklaring van late aandacht voor bestuursraad-vorming

Het is verrassend dat de aanpassing op de kerndepartementen op zich liet wachten. We kunnen het opkomen van het denken over bestuursraden als volgt verklaren (Noordegraaf, 1995: 16). De discussie over sturen op afstand was in eerste instantie gericht het concept sturen op afstand en de *verplaatsing* door verzelfstandiging: moet het wel en waarom?; wat zijn de risico's van externe verzelfstandiging en de condities?; wat zijn de effecten? Toen daarop aan de hand van enkele concrete gevallen enig zicht bestond, verplaatste de aandacht zich meer naar de *sturingsrelatie* tussen moederdepartement en verzelfstandigde eenheid: hoe en waarop sturen? De volgende stap is de discussie is dan *de inrichting* van het kerndepartement: opheffing van directoraten-generaal en tegengaan van verkokering door instelling van een bestuursraad? Niet op elk departement is het proces in deze volgorde verlopen maar duidelijk is dat bij LNV al lang gedacht werd over verzelfstandigingsprojecten, waaronder dat van Staatsbosbeheer, en eerst later over de vorming van een bestuursraad.

Departementale topstructuren

Niet alle departementen hebben met de aanvaarding van de scheiding tussen beleid en uitvoering het bestuursradenmodel overgenomen.

Het concept 'bestuursraad'

Op basis van de literatuur is het concept 'bestuursraad' te omschrijven (Noordegraaf, 1995). Dat betekent dat er in de praktijk lichte afwijken 'in den Einzelfall' voor kunnen komen.

De bedoeling met de vorming van een bestuursraad is dat de secretaris-generaal samen met de directeuren-generaal een klein collegiaal werkend bestuur van een departement gaat vormen. De bestuursraad is collectief verantwoordelijk. De taken worden tussen de leden verdeeld. De voormalige dg's krijgen een aandachtsgebied, een portefeuille. De leden kunnen elkaar onderling vervangen. De bestuursraad vormt het scharnierpunt tussen politiek en ambtenarij.

Een belangrijke taak voor de raad is strategie-ontwikkeling en sturen op hoofdlijnen.

Binnen de door de bestuursraad vastgestelde kaders ligt 'het zwaartepunt van de beleidsontwikkeling bij de autonome beleidsdirecteuren'. directies krijgen integraal management. Er wordt gewerkt met jaarplannen van directies en departementsbrieven. Dat zijn hulpmiddelen om initiatieven te kanaliseren en informatie- en sturingsrelaties te verduidelijken, verantwoordelijkheden duidelijk te maken en ook afspraken te maken over beoogde resultaten (Noordegraaf, 1995: 16).

Kernbegrippen zijn dus: beleid in het kerndepartement en uitvoering verzelfstandigen, in de kerndepartementale top sturen op hoofdlijnen, integraal management bij de directies en uitvoeringseenheden, meer aandacht voor strategisch beleid en voor het bewaken van samenhang door de bestuursraad.

Waarom een bestuursraad?

Dat OCW en LNV tot een bestuursraad zijn overgegaan verrast niet. De aanleiding voor bestuursraden lag daar indirect bij de incidenten als de studiefinanciering en de visserij-crisis.

Met de vorming van de zuivere bestuursraden werd het volgende beoogd (Noordegraaf, 1995; Bekke e.a., 1996: 13).

a Directeuren-generaal stegen vroeger in aanzien als ze veel budget voor hun eigen 'toko' kon wegslepen. Het algemeen belang raakte zo op de achtergrond. Een bestuursraad zou daar een einde aan maken door *collegiaal bestuur*. De *verkokering* moest een halt worden toegeroepen.

b De top van departementen was overbelast. De bestuursraad zou dat verminderen. De bestuursraad *stuurt op hoofdlijnen*.

c Departementen zijn teveel verbureaucratiseerd en teveel intern gericht. Een bestuursraadmodel, aansluitend op een kleiner kerndepartement en verzelfstandigde uitvoeringseenheden, zou ertoe leiden dat de verouderde departementen ontbureaucratiseren en zich meer extern oriënteren. De bestuursraad is gericht op *strategie-ontwikkeling* en daarmee op de relatie departement en omgeving. De bestuursraad maakt afspraken met de verzelfstandige uitvoeringseenheden.

d Nieuwe vraagstukken die opkomen, zoals criminaliteit, asielzoekers of mestproblematiek, sluiten niet goed aan op oude organisatorische indelingen (Bekke c.s., 1996: 12). Het blijkt bovendien lastig om ze een goede organisatorische bedding te geven. Dat probleem wordt niet minder. Een bestuursraad kan daarop reflecteren en eventueel een projectoplossing of andere *tijdelijke structuur* dwars op de organisatie scheppen.

De bestuursraad in de praktijk: V&W

Het departement van V&W is in de literatuur ruim beschreven en geanalyseerd (De Heer, 1990, 1991, 1993; Scheepers en Edelenbos, 1996). De ambtelijke top van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft eind jaren tachtig een nieuwe managementfilosofie ontwikkeld: streven naar meer samenhang in beleid en meer zelfstandigheid in de uitvoering (zie De Heer, 1993). Er is ook een (zuivere) bestuursraad gevormd. Welke kenmerken heeft deze bestuursraad rond 1993?

De bestuursraad van V&W richt zich per 1993 op

- het tot stand brengen van een geïntegreerde beleidsvoorbereiding op hoofdlijnen;
- het nemen van beslissingen en het maken van afspraken over het management en beheer van de V&W-organisatie op hoofdlijnen en als kader van ieders managementverantwoordelijkheden;

- het nemen van beslissingen en het maken van afspraken in het kader van managementontwikkeling, alsmede de hoofdlijnen van het formatiebeleid en de inrichting van de topformatie van het departement.

- *Samenstelling*. In de bestuursraad hebben zitting: de sg, de dg's, een hoofddirecteur, de directeur FEZ en het hoofd bureau sg.

- *Ondersteuning*. Opvallend is dat de bestuursraad een 'stevige' secretariële ondersteuning kent en dat de raadsvergaderingen met procedurele vereisten omgeven

zijn. Voor het functioneren van de raad bestaat een Reglement van Orde. De bestuursraad kent een secretaris, afkomstig van het bureau sg, die zich volledig met de bestuursraad bezig houdt. Het hoofd bureau sg overziet de procesgang van alle dossiers en de relaties tussen de discussies in verschillende ambtelijke gremia. Een aan de sg gelieerde strategische beleidsgroep ondersteunt de bestuursraad met name in strategische zin. Ze voert ad hoc opdrachten uit, zoals het organiseren van strategische consequenties.

- *Agendering*. De bestuursraad kent een agenda van bespreking van onderwerpen die vele maanden ver reikt, een bestuurlijke kalender. Deze wordt regelmatig aangepast volgens het systeem van voortrollende planning. Dg's zijn zelf verantwoordelijk voor de agendering van stukken in de raad. Het bureau sg heeft een stimulerende taak bij het agenderen. Voor de inbreng van stukken gelden geen expliciete criteria.

- *Inbreng directies*. Directies zijn niet vertegenwoordigd in de bestuursraad maar hun inbreng is wel belangrijk. Daarom bestaat er een 'Interne vijfhoek', een groep waarin de directeuren zitting hebben. Allerlei stukken komen hier aan bod alvorens ze in de bestuursraad worden gebracht. Er bestaat dus een voorportaal voor de bestuursraad.

- *Auditgroep verzelfstandigingsprojecten*. Alle voorstellen van projectgroepen over verzelfstandigingen worden door een audit-groep van een oordeel en commentaar voorzien voor ze in de bestuursraad aan de orde komen.

- *Verslagen*. De verslagen van de bestuursraad bevatten besluiten en verslagen van discussies; het zijn geen notulen in de zin van 'wie wat zei'. Verslagen krijgen een brede verspreiding tot onder het niveau van directeur. De belangrijkste besluiten worden in het departementsblad vermeld.

Kijkend naar het feitelijk functioneren tot 1993 valt het volgende op.

- Voor de participanten in de bestuursraad en ondersteunende staf is de bestuursraad in korte tijd uitgegroeid tot 'een verbetering (..) ten opzichte van de oude overlegstructuur' (1993: 159). De opstelling van de leden van de bestuursraad is er een van groeiende openheid en toenemend vertrouwen (Noordegraaf, 1993: 158).

Indicatief hiervoor is ook dat de integratie van beleid en beheer duidelijk de aandacht heeft van de raad. Binnen en buiten de bestuursraad wordt veel gereflecteerd op besturingsconcepties, in casu op sturen op afstand. Er is ruime aandacht voor verzelfstandigingsprojecten.

- De aandacht voor strategisch beleid is wisselend geweest. Strategie is niet dominant op de agenda. De raad behandelt 'overwegend' beheervraagstukken (Noordegraaf, 1993: 157).

- De relatie tussen minister en bestuursraad is een 'afstandelijke'. De minister participeert niet in de bestuursraad maar is wel op de hoogte van het besprokene (Noordegraaf, 1993: 158). Er bestaat niet de indruk dat dit een knelpunt is.

- Het belangrijkste probleem in de bestuursraadconstructie is een probleem dat daarvoor, in de oude situatie ook al bestond en inherent is aan grote organisaties: de vertaling van wat bereikt en besloten is naar lagere niveaus (Noordegraaf, 1993: 159).

De urgentie van een bestuursraad

Er kunnen wel argumenten voor een bestuursraad zijn, maar er is ook kritiek. Is een bestuursraad écht gewenst of is een stap terug naar het oude model mogelijk, het SG-

DG-model? Het oude SG-DG-model *voldoet niet meer* bij een scheiding tussen beleid en uitvoering door verzelfstandiging. Het is onmogelijk om terug te gaan van een bestuursraad naar een oud model, meent Cees Paardekooper (1995), die als ambtenaar nauw betrokken was bij de bestuursraad van OCW. Daarvoor worden in de praktijk drie argumenten aangevoerd.

a Bij een voltooide organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering door externe verzelfstandiging is de omvang van het departementaal personeel dat valt onder een directeur-generaal veel en veel kleiner dan daarvoor. Het gehele departementale tableau sluit niet meer aan op de organisatorische topstructuur. Directeuren-generaal kunnen 'generaals' worden met een wel heel klein leger. wie het oude model terug wil, zou eventueel het aantal directeuren-generaal kunnen terugbrengen of de taakverdeling moeten herschikken.

b Het is en blijft dringend gewenst dat de kwaliteit van de departementale besluitvorming verbeterd en er over de grenzen van directoraten-generaal heen gekeken wordt.

c Als in een bestuursraad een koppeling plaatsvindt tussen beleids- en beheersverantwoordelijkheid kan beter worden gestuurd op inzet van personeel en budget.

Remedie

Een sprookje is geen werkelijkheid. De doelstellingen met de bestuursraad-inzuivere vorm worden op vijf departementen niet geheel gehaald volgens onderzoek (Bekke c.s., 1996). De hoge verwachtingen van de zuivere bestuursraad zijn niet uitgekomen. De departementale bestuursraad zoals die tot medio 1995 functioneerde, blijkt nog geen paardemiddel te zijn tegen verkokering en voor strategische beleidsontwikkeling. Maar zeggen ze: bij ernstige verkokering kan een bestuursraad nuttig zijn. De winst van het bestuursraadmodel moet volgens Bekke c.s. zitten in de integrale aandacht voor de afstemming tussen beleids- en beheerszaken op het niveau van het gehele departement. Daarmee worden vergelijkbare conclusies getrokken die voor provinciale en gemeentelijke managementteams golden.

De eindconclusie van Bekke c.s. is betrekkelijk vaag: 'Het is volgens hen gerechtvaardigd onder bepaalde omstandigheden en dan ook nog alleen onder bepaalde condities een bestuursraadmodel in te voeren'. Zij tonen zich voorstander van herstel van eindverantwoordelijkheid bij de sg en behoud van de directoraten-generaal.

Hierbij moet men bedenken dat dé beste oplossing niet bestaat (Bekke c.s., 1996: 14).

Bestuursraad niet uit beeld

Of daarmee het concept uit beeld is, is eigenlijk geen vraag omdat een teruggaan naar de oude situatie niet geheel aantrekkelijk is, betoogt OCW-medewerker en bestuursraad-kenner Cees Paardekooper (1995). Het bestuursraadmodel kan zeker verdedigd worden, menen de toenmalige plaatsvervangend sg Ferdinand Mertens van OCW en staffunctionaris René Bagchus (1996). Zij brengen drie tegenargumenten, dus pro bestuursraad, in.

a Zij betogen: de (zuivere) bestuursraad maakt juist *belangentegenstellingen* binnen een departement *zichtbaar* en *benoembaar*; er wordt niet omheen gelopen. Dat is een voordeel.

b Zij plaatsen kanttekeningen bij de stelling dat *individuele verantwoordelijkheden* en daarmee samenhangende bevoegdheden niet langer waar gemaakt kunnen worden. 'Het BR-model verhindert niet dat de BR-leden individuele verantwoordelijkheid dragen voor projecten, beleidsthema's en resultaten van de eenheden, waarvoor deze hiërarchisch verantwoordelijk zijn. Ook blijft de sg ambtelijk eindverantwoordelijk voor de afstemming van beleidstrajecten en de inrichting van de werkprocessen op het departement' (Mertens en Bagchus, 1996: 20).

c Bij een vergelijking met het SG-DG-model met het zuivere bestuursraad-model moet men beseffen dat de introductie van een bestuursraad *niet op zichzelf* staat. Het is geen geïsoleerd gebeuren maar gaat samen met tal van andere veranderingen, zoals het verzelfstandigen van uitvoerende eenheden, binnende departementale decentralisatie van bevoegdheden, verandering van de organisatiecultuur. Het Bestuursraad-model is een logische consequentie van externe verzelfstandiging. Kritici vergeten dat of wten dat niet.

Dat betekent een rehabilitatie van de bestuursraad.

Wanneer vooral een bestuursraad?

Volgens een van de onderzoekers, oud-topambtenaar Roel Bekker, is vooral dan een bestuursraad aan te bevelen als op een departement verandering en ontkokering hard nodig zijn en als er tevens sprake is van een redelijk homogeen beleidsproduct. Bekker heeft in 1996 tijdens een ARD-lezing aangegeven welke departementen voor een bestuursraad in aanmerking komen op grond van homogeniteit van het beleidsproduct. Uitgaande hiervan zou de bestuursraad op OCW, dat in 1992 het initiatief nam tot een bestuursraad, opgeheven moeten worden, evenals op V&W en VWS.

Stelling

een goede secretaris-generaal heeft geen bestuursraad nodig. een minder goede evenmin; het helpt hem of haar niet!

Aldus Rein Hoekstra, oud-sg op Algemene Zaken.

Literatuur

- Veenswijk, M. en W. Kickert, Departementale cultuur, in: Kickert, W. (red.), Kickert, W. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 237-255.
- Veenswijk, M., Departementale cultuur, Eburon, Delft, 1996.
- Hakvoort, J.L.M., en M. Veenswijk, Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties, Eburon, Delft, 1998.

13 Gevolgen van verzelfstandiging (4): voor ambtenaren

'De arbeidsvoorziening Limburg zoekt **ondernemende** managers met ruime ervaring en leidinggevende kwaliteiten.

Arbeidsvoorziening is de publieke arbeidsbemiddelaar van Nederland bijna 7000 medewerkers zetten zich in voor werkzoekenden en werkgevers op meer dan 200 arbeidsbureaus en 60 centra vakopleiding, verdeeld over 18 regio's, waaonder de regio Limburg.

U bent verantwoordelijk voor het accountmanagement en de uitvoering van activiteiten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten en contractdienstverlening enz.

Vereist de scheiding van beleid en uitvoering een ander type ambtenaar bij de verzelfstandigde uitvoeringseenheid dan bij het beleidmakende kerndepartement?
a Verzelfstandiging vereist voor een externe uitvoeringsorganisatie wel een bijzonder maar geen uitzonderlijk type *leidinggevende*. De directeur zal vertrouwd moeten zijn met bedrijfseconomische principes, doelmatigheidsaspecten van het werk en resultaatgerichtheid, cliëntcontacten en kwaliteitszorg, het onderhouden van betrekkingen met het kerndepartement in de zin van het verwerken van aansturingsimpuls en verantwoordingsinformatie geven, meedenken met het kerndepartement over de uitvoerbaarheid van nieuwe beleidsvoornemens.

De scheiding van beleid en uitvoering creëert nieuwe kansen voor een nieuwe categorie ambtenaren, vooral aan de top: ambtelijke ondernemers of entrepreneurs. Ze blijken over specifieke kenmerken te beschikken zoals rijkheid aan initiatief (Doig en Hargrove, 1987); Lewis, 1980; Schneider en Teske, 1995; Terry, 1995. Die kenmerken zijn geen 'vaste' eigenschappen waarover men wel of niet gedurende het hele leven beschikt. Ze zijn meestal tijdelijk. Een publiek ondernemer staat op als de omstandigheden het toelaten, zo blijkt uit onderzoek (Teske en Schneider, 1994). Publieke ondernemers kunnen '*public heroes*' worden, die bijzonder leiderschap tonen in de verzelfstandigde organisatie en hun invloed laten gelden naar het kerndepartement (Bellavita, 1990). Entrepreneurs vertonen de neiging om nieuwe missies te formuleren voor hun organisatie en deze met hand en tand te verdedigen. Dat kan uitlopen op een ontkenning van het primaat van de politiek, een lastig punt bij interne verzelfstandiging omdat hier volop ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Bij externe verzelfstandiging zal sprake zijn van sturen op hoofdlijnen en resultaatgerichtheid vanuit het kerndepartement. Dat kan uitlopen op over een 'eenheid aansturing uitvoeringsorganisaties' heenwalsen door de topmanager van een extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie.

Schema: Beelden van de ambtenaar

	ideaalbeeld van ambtenaar (en zelfbeeld ambtenaar)	schrikbeeld van ambtenaar (en beeld buitenwacht)
--	---	---

de klassieke ambtenaar	die zich opstelt als ' <i>dienaar van het algemeen belang</i> ': onbaatzichtig, onpartijdig, neutraal, belangeloos, objectief, en die vol plichtsbef en op deskundige wijze uitvoert wat hem wordt opgedragen	die zich opstelt als ' <i>bureaucraat</i> ', dat wil zeggen: gekenmerkt wordt door regelzucht, detaillisme, legalisme, formalisme, traagheid
de betrokken ambtenaar	die zich opstelt als ' <i>democratisch staatsburger</i> ', dus direct medebetrokkenheid toont, vanuit een eigen politiek verantwoordelijkheids-besef en zowel actief als mondig is	die zich opstelt als ' <i>public hero</i> ': partijdig, politiserend en 'publieksgeil'
de zakelijke ambtenaar	die zich opstelt als een ' <i>publiek entrepreneur</i> ', dat wil zeggen: resultaatgericht, slagvaardig, ondernemend, met durf om risico's te nemen en de bereidheid om zelf verantwoordelijkheid te dragen	die zich opstelt als een ' <i>fikser</i> ', die alles in geld wil uitdrukken, alles onderhandelbaar acht, en onder het motto 'de klant is koning' alles in opdracht levert en geen eigen normen en waarden een rol laat spelen
bron	Hupe, 1992; Van Twist, 1995	

b Externe verzelfstandiging vereist ook *uitvoerende ambtenaren* die passen binnen een resultaat- en cliëntgerichte gerichte stijl van werken. Hoewel rijksuitvoeringseenheden vaak werkzaam zijn voor een doelgroep uit het hele land en ze dus niet vergelijkbaar zijn met een beperktere gemeentelijke uitvoeringsorganisatie is bij een rijksorganisatie op uitvoeringsniveau toch ook sprake van elementen van 'street-level bureaucracy': beslissingen in individuele gevallen, 'workload', discretionaire ruimte voor uitvoeringsambtenaren, directe contacten met klanten (zie Korsten en Derksen, 1986).

c Bij het kerndepartement komt door verzelfstandiging ook een specifieke categorie ambtenaren naar voren: personen die de aansturing regelen en bewaken, enige kaas gegeten moeten hebben van koppelingsarrangementen en ook enig benul moeten hebben van wat er in de uitvoeringsorganisaties omgaat.

De scheiding tussen beleid en uitvoering kan een initiatiefrijke ondernemende ambtenaar vereisen en opleveren. Maar de scheiding kan ook anders uitpakken, zodat een minder fraai beeld van de ambtenaar ontstaat (Hupe, 1992; Van Twist, 1995). Er bestaat ook een keerzijde, zoals het schema laat zien. De minder fraaie keerzijde is dat ambtelijk ondernemerschap kan doorslaan, waarbij de ambtenaar zich gaat opstellen als een fikser die alles in geld uitgedrukt wil zien, alles onderhandelbaar acht en ethische overwegingen bagatelliseert of negeert. Het openbaar bestuur kan echter zeker niet terug gebracht worden tot bedrijfseconomie en zodanig bedrijfsmatig dat baten altijd hoger zijn dan kosten. Een voorbeeld: het is niet zonder meer ethisch acceptabel dat in deeltijd werkende huisvestingsambtenaren klanten die overdag niet aan een huurwoning geholpen kunnen worden doorsluizen naar een eigen private makelaarspraktijk danwel een praktijk waarmee men financiële banden heeft.

Literatuur

- Veenswijk, M. en W. Kickert, Departementale cultuur, in: Kickert, W. (red.), Kickert, W. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 237-255.
- Veenswijk, M., Departementale cultuur, Eburon, Delft, 1996.
- Hakvoort, J.L.M., en M. Veenswijk, Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties, Eburon, Delft, 1998.
- Provan, K.G. & H.B. Milward, Do networks really work? – A framework for evaluating public-sector organizational networks, in: Public Administration Review, july/august 2001, pp. 414-424.

12 Gevolgen van verzelfstandiging (5): voor het parlement

Jaarverslagen van zbo's zijn waardevol omdat delen van overheidsbeleid worden uitgevoerd door instellingen die op afstand staan (Van Eijndhoven, 2000). Ze verdienen dus de aandacht van minister en parlement. Het PvdA-Kamerlid Van Zijl onderzocht in september-oktober 1997 hoe groot de belangstelling van Kamerleden is voor jaarverslagen van zbo's die binnenkomen (Van Eijndhoven, 2000). Ongeveer honderd reacties van parlementariërs kwamen terug. Het gemiddelde Kamerlid ontvangt jaarlijks 20 jaarverslagen, bladert er een aantal eens door en doet er verder niet veel mee. Volgens het Tweede Kamerlid Van Zijl heeft het parlement nog steeds onvoldoende oog voor de controlerende taak, en dat blijkt *ook* hieruit. Fantasievol vooruitkijken is in de Twee Kamer populair, kritisch terugblikken veel minder. Het vooruitblikken en nieuwe plannen maken, levert elk jaar in september in Den Haag een groot mediacircus op. Voor de afrekening over het afgelopen jaar loopt niemand warm tenzij het gaat om een crisisachtige situatie en een parlementaire enquête. Door het PvdA-Kamerlid Van Zijl is daarom eind oktober 1997 de suggestie gedaan om de controlerende rol van de Tweede Kamer te *versterken* door het houden van *Algemene Verantwoordingsbeschouwingen* als tegenhanger van de Algemene Beschouwingen, waarin de Kamer in september het aangekondigde beleid van de regering beoordeelt. De regering zou er goed aan doen om *meetbare doelstellingen* te formuleren waarop zij door het parlement willen worden getoetst. Het introduceren van een vast moment om gevoerd beleid te beoordelen zou het politieke debat kunnen verlevendigen. Welk moment? De Tweede Kamer besloot al dat departementen hun financiële verantwoording over het afgelopen begrotingsjaar in mei van het daaropvolgend jaar aan de Kamer moeten aanbieden. Het oordeel van de Kamer, bijvoorbeeld op de derde woensdag in mei uitgesproken, kan dan weer een rol spelen bij de lopende begrotingsbesprekingen binnen de regering.

13 Interne verzelfstandiging: de commissie-Sint

We hebben in het voorgaande enkele kenmerken en gevolgen van sturen op afstand in de vorm van scheiding van beleid en uitvoering aangegeven. We noemden ook al het rapport van de commissie-Wiegel. Over deze ideeën en voorstellen is gediscussieerd. Kortom, wat leert de dynamiek?

Nadat de commissie-Wiegel in 1993 had gepleit voor '*externe verzelfstandiging, tenzij*', was er een brede beschouwing gevolgd van de secretarissen-generaal. Wiegel c.s. legden een koppeling tussen externe verzelfstandiging en kerndepartementenvorming en *geen* relatie tussen interne verzelfstandiging en kerndepartementen-vorming. De sg's waren ontevreden over deze keuze pro externe verzelfstandiging. De sg's vonden dat interne verzelfstandiging er ook al toe leidde dat deze interne eenheden niet meer horen tot een kerndepartement (Van Twist en In 't Veld, 1995: 202). Is dit te verklaren? Wie de tv-serie 'Yes minister' bekeek kent een antwoord. Hun rol als hoogste departementsambtenaar vroeg van de sg's dat ze hun stem zouden verheffen. De secretarissen-generaal vochten voor behoud van hun departement. Daarmee lag er een verschil van inzicht tussen de commissie-wiegel en het rapport van de sg's. Wat te doen? 'Den Haag' kiest dan vaak voor een nieuwe commissie en het doorschuiven van het probleem. Zo ook nu.

De aanleiding voor de komst van de commissie onder leiding van Marjanne Sint, oud-voorzitter van de PvdA en intussen ambtenaar op het ministerie van Binnenlandse Zaken, was het verschil van mening tussen Wiegel en de sg's (Van Twist en In 't Veld, 1995: 202). De uitkomst laat zich raden. De commissie-Sint spreekt zich niet expliciet uit voor interne of interne verzelfstandiging maar impliciet vindt zij interne verzelfstandiging ook een heel 'goede' vorm. Een citaat: 'Naar ons oordeel kunnen ook de meer vergaande vormen van interne verzelfstandiging een bijdrage zijn tot de vorming van kleinere beleidsdepartementen (kerndepartementen) (1994: 5). De commissie-Sint noemt ook diverse vormen van interne verzelfstandiging waarbij de agentschapsstatus een extreme vorm is. De agentschapsstatus impliceert enige zelfstandigheid maar de ministeriële verantwoordelijkheid blijft volledig in tact.

Argumenten om niet voor een zbo maar wel voor een agentschapsvorm zijn ons inziens vaak:

a de ministeriële verantwoordelijkheid moet in tact blijven omdat de productie politiek gevoelig wordt geacht;

b de activiteiten en produkten van een dienst zijn niet zeer homogeen en

c met het zbo zijn daarom niet goed afspraken te maken over te bereiken resultaten; de aansturing vanuit het kerndepartement wordt bemoeilijkt en het geven van relevante, kernachtige en inzichtelijke verantwoordingsinformatie is voor de uitvoerende eenheid lastig.

Dergelijke bewoordingen komt men ook bij Sint c.s. tegen. Sint stelt over interne verzelfstandiging het volgende. Bij interne verzelfstandiging is *geen instellingswet* nodig. De bevoegdheden van de minister blijven *ongewijzigd* maar wel is het mogelijk om door *attributie of mandaat* aan de (leiding van) de intern verzelfstandigde eenheid bevoegdheden toe te kennen. Maar ook in dat geval blijven de (hiërarchische) gezagsverhoudingen en politieke verantwoordelijkheden *ongewijzigd*. Ze blijven gehandhaafd.

De mogelijkheden van sturing verschillen niet tussen interne en externe verzelfstandiging, stelt de commissie-Sint. Wat men extern wil, kan ook via interne verzelfstandiging. '*Sturing op hoofdlijnen* is ook bij interne verzelfstandiging het uitgangspunt', aldus de commissie-Sint. Anders dan bij externe verzelfstandiging kan bij interne verzelfstandiging wel worden 'ingegrepen in afzonderlijke gevallen' (1994:

3). Maar dat behoeft een bestuurder niet te willen. Wil de bestuurder op hoofdlijnen opereren, dan kan dat bij interne verzelfstandiging zeker.

De vormgeving (invulling) van sturingsrelaties tussen de minister en eenheid kan in de kern bij externe verzelfstandiging vorm krijgen bij specifieke wetgeving en bij interne verzelfstandiging via interne afspraken of regelingen. 'Dat is in de praktijk nog *onvoldoende* geregeld', volgens de commissie-Sint (1994: 40).

De commissie ziet verschillende gradaties van interne verzelfstandiging waarbij *steeds* sprake is van een organisatie-eenheid met een eigen organisatorische, beheersmatige dan wel beleidsmatige identiteit. Zo'n interne eenheid met een eigen gezicht kan door organisatorische maatregelen ontstaan, in de vorm van het scheppen van meer beslissruimte op *het beheersmatige vlak* en ook op het vlak van *de taakuitoefening*.

Op beheersmatig vlak kan dat mogelijk worden door meer ruimte toe te staan bij het financieel beheer en het formatiebeheer. De meest vergaande vorm is een eigen comptabel regiem in de vorm van een agentschap, aldus de commissie-Sint. Bij de taakuitoefening zijn er ook gradaties in afspraken denkbaar op het vlak van input en output.

Volgens de commissie-Sint bestaan er de volgende *vormen van interne verzelfstandiging*:

- 'een organisatorisch afgescheiden eenheid met een eigen taak en een eigen identiteit: bijvoorbeeld de Economische voorlichtingsdienst;
- een organisatorisch afgescheiden eenheid met een eigen taak en identiteit en *tevens* toedeling van beheersmatige bevoegdheden: bijvoorbeeld de posten in het buitenland van het departement van Buitenlandse Zaken en de Krijgsmacht delen;
- een organisatorisch afgescheiden eenheid met een eigen taak en identiteit, toedeling van beheersmatige en *tevens* van beleidsmatige bevoegdheden: bijvoorbeeld belastingdienst, diverse departementale buitendiensten;
- een organisatorisch afgescheiden eenheid met een eigen tak, toedeling van beheersmatige en beleidsmatige bevoegdheden en *tevens* een eigen comptabel regime: het agentschap; bijvoorbeeld SENTER, Plantenziektenkundige Dienst, DCC, Immigratie- en Naturalisatiedienst, RGD' (1994: 5).

De beheersmatige sturing moet volgens de commissie bij externe verzelfstandiging en vergaande vormen van interne verzelfstandiging:

- gepaard gaan met afwezigheid van gedetailleerde bemoeienis van toetsers met budgettaire input;
- gericht zijn op de relatie tussen budgettaire output en prestatiegerichte output;
- gepaard gaan met jaar- en meerjarenafspraken over voornemens (resultaten) en toetsing achteraf van de resultaten.

Casus

De **Centrale Archief Selectiedienst (CAS)** is sinds 1 januari 1997 agentschap. Het agentschap valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken. Onder welk dg? Onder het DGOB. De taak van CAS is bij te dragen aan goede en geordende overheidsinformatie. De dienst moet inspelen op nieuwe ontwikkelingen, zoals digitale archieven. De meeste klanten van de CAS zijn afkomstig uit de rijksoverheid.

Voor de verdere ontwikkeling van de CAS is een bedrijfsmatig klankbord van belang, meldt 'Binnenste Buiten', het personeelsblad van BiZa in 1997. Er is behoefte aan een begeleidingsgroep. Deze groep onder voorzitterschap van CdK Hans Alders rapporteert aan het management van de CAS en niet aan de staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken. Evaluatie van het begeleidingsorgaan vindt plaats binnen drie jaar na instelling.

Ongetwijfeld is bij de afweging van de verzelfstandiging het denkstappenschema van de commissie-Sint, dat overgenomen is door het kabinet-Kok, toegepast.

Achtergrond

Er is in juni 1997 sprake van verontwaardiging over het afketsen van een **verzelfstandigd beheer van GBA-gegevens**. Lang hebben gemeenten en afnemers, samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken, gewerkt aan de voorbereiding van een zbo voor het beheer van de GBA. BB meldt: 'Gemeenten en afnemers zagen hun taak heel sterk als een gezamenlijke verantwoordelijkheid'. We zagen geen vuiltje aan de lucht, aldus de hoofddirecteur van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), een van de grootste afnemers van gegevens (BB, 20 juni 1997: 19). Totdat staatssecretaris Kohnstamm liet weten dat het geen zbo moest worden. Hij kwam tot die conclusie op basis van een advies van de Raad van State en van meningsvorming in de Tweede Kamer. De hoofddirecteur van de SVB toonde zich 'onaangenaam verrast'. Wat zou het hoofdbezwaar van de Raad van State zijn geweest? Dat een zbo de ministeriële verantwoordelijkheid zou beperken en zo ook de parlementaire invloed zou verzwakken. De staatssecretaris koos vervolgens voor een GBA-agentschap. Gemeenten en afnemers mogen in die formule alleen meepraten in een gebruikersraad, aan te duiden als 'Raad voor het GBA-stelsel'. Dat voorstel is niet met gejuich ontvangen bij de afnemers.

De handleiding van de commissie-Sint voor het overwegen van verzelfstandiging

Het *denkstappen-schema van de commissie-Sint* (1994) gaat over de vraag: afstoting van een taak (een vorm van beleidsbeëindiging), privatisering, decentralisatie, externe of interne verzelfstandiging. Uitbesteding komt hier niet aan bod.

Het schema van de commissie-Sint luidt letterlijk als volgt.

'A Is er een collectief belang gemoeid met de betreffende zaak.

a1 Indien niet, dan ligt het niet in de rede dat de overheid enige verantwoordelijkheid neemt en is beëindiging van de taak (afstoting) aan de orde.

a2 Indien er wel sprake is van een (zeker) collectief belang, dan heeft de overheid in beginsel een verantwoordelijkheid'.

B. 'Indien er sprake is van een overheidsverantwoordelijkheid dan doet zich de vraag voor of het een taak is die de overheid zelf moet doen.

b1 Indien wordt bepaald dat de overheid de taak niet zelf moet doen en indien de taak bovendien in concurrentie (marktwerking) kan worden uitgevoerd, dan is privatisering aan de orde. De vorm van privatisering wordt dan bepaald door de aard van de overheidsbemoeyenis die nog gewenst wordt geacht. Zo kan de

overheid zich beperken tot het scheppen van sociale of personele overgangsvoorzieningen om de overgang (naar de markt) geleidelijk te laten verlopen. Maar ook kan het noodzakelijk worden geacht om bepaalde aspecten structureel via marktregulering of andere maatregelen (concessieverlening, contractering) zeker te stellen (..). Privatisering wordt verder niet in deze handleiding opgenomen.

b2 'Indien het wél een taak betreft die de overheid zelf moet doen, is het de vraag door welke bestuurslaag deze moet worden uitgevoerd. Deze vraag betreft het punt van de territoriale decentralisatie: in hoeverre is het gewenst de lagere overheden verantwoordelijk te maken voor bepaalde activiteiten die de centrale overheid tot nog toe verrichtte'. Hoewel deze vraag zeer van belang is, blijft deze in dit schema verder buiten beschouwing.

C 'Indien er sprake is van een taak voor de centrale overheid, is de vraag aan de orde naar de optimale bestuurlijk-organisatorische vormgeving. Deze omvat twee subvragen:

c1 Zijn er dringende redenen om (bestuurlijke) bevoegdheden van de minister over te dragen? Zo ja, dan moet de taak worden ondergebracht in een zelfstandig bestuursorgaan (met een publiekrechtelijke karakter; =functionele decentralisatie) (..) De commissie spreekt hier verder van externe verzelfstandiging. Daaronder wordt niet de privatisering begrepen.

c2 Ervan uitgaande dat er geen reden is ministeriële bevoegdheden over te dragen, is het dan wél wenselijk taakonderdelen op enigerlei wijze op afstand te zetten van het beleidscentrum van een ministerie? Zo ja, dan is er behoefte aan interne verzelfstandiging, bijvoorbeeld in de vorm van een agentschap. De hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister blijft hierbij gehandhaafd, maar de sturings- en beheersregels kunnen worden aangepast'.

(...)

'De keuze van de rechtsvorm zou de keuze van de hoofdvorm moeten volgen. Indien wordt besloten tot privatisering dan betekent dat automatisch een privaatrechtelijke rechtsvorm. Indien wordt gekozen voor externe verzelfstandiging (niet zijn de privatisering) dan is publiekrechtelijke vormgeving aangewezen. Dit laatste volgt uit de aard van de overheidstaken. Voorts is de transparantie van de (overheids-) organisatie ermee gediend, zijn de gevolgen voor de rechtsbescherming helder en kan ook in een zekere coördinatie op het punt van de arbeidsvoorwaarden voor het personeel worden voorzien'.

Tot zover de hoofdlijn uit het schema, dat later zou worden overgenomen door het kabinet-Kok, om elke verzelfstandiging aan te toetsen. Elke stap moet zorgvuldig worden gemotiveerd (TK 1994-1995, 224310, nr. 3).

De commissie-Sint geeft als belangrijke reden waarom externe verzelfstandiging kan worden overwogen: waarborging van de belangen van derden ten opzichte van directe politieke bemoeienis. Op grond daarvan acht de commissie-Sint drie principiële overwegingen acceptabel:

a onafhankelijk oordeel; b uitvoering met betrekking tot individuele gevallen; c specifiek terrein met directe medebetrokkenheid van maatschappelijke geledingen. De commissie geeft als pragmatisch vierde argument: d eenduidelijke aansturing. We herkennen in a tot en met c drie typen zbo: het onafhankelijke type, het deskundigentype en het participatietype.

Op de criteria van de commissie-Sint is wel kritiek geuit. Ze zijn erg beheersmatig gedefinieerd en 'politiek niet echt effectief' (Elting en Gerdes, 1995: 57). Daarom wordt er een ander schema tegenover gesteld.

Figuur: Vergelijking van verzelfstandigingsvormen

rechtsvorm	invloed drie R's: rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid	invloed maatschappelijke organisaties	doelmatigheid	instabiliteit, politieke beïnvloeding
agentschap	+	0	0	+
zbo	+	+	+	±
private rechtspersoon	+	+	+	-
Elting & Gerdes, 1995: 57	+ = goed te regelen	0 = weinig verandering	± = positieve maar ook nadelige kanten	- = nadelig

Aspecten van interne verzelfstandiging

Het rapport van de commissie-Sint heeft interne verzelfstandiging een lift gegeven. Ook ervaringen in departementen zelf met externe verzelfstandiging leidde tot bezinning op externe verzelfstandiging. Het rapport-Sint blijkt een bootje dat volledig op de veranderende bestuurlijke tijdgeest vaart. Een voorbeeld van een departement.

Bij het departement van Verkeer en Waterstaat ontdekte men rond 1995 dat als er extern verzelfstandigd is ook de interface doordenking en maatregelen behoeft. Het rapport van de Algemene Rekenkamer over de Luchtverkeersbeveiliging uit 1994 had daar ook toe bijgedragen. Daarin werd gesteld dat de interface tussen beleid en uitvoering *onvoldoende* geregeld was. De interface-unit die daarop bij het departement ontstond, functioneerde niet optimaal. Beleid en uitvoering dreigden te vervreemden. Daardoor ontstond twijfel over de scheiding van beleid en uitvoering. Ook werdesignaleerd dat het op afstand plaatsen van organisaties de organisatie wel ruimte kan geven om bedrijfsmatig beter te functioneren, maar er moet ook samenhang blijven bestaan in de beleidsketens van verschillende vervoers- en transportmodaliteiten. De *eenheid in de hele beleidsketen* wordt van belang geacht voor de handhaving van de kwaliteit van beleid. De beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid door externe verzelfstandiging heet een illusie. In de nota's 'Scheiding beleid en uitvoering' en 'Twee petten of een hoge hoed' uit 1994 komt dit naar voren. Het is duidelijk: externe verzelfstandiging kan nog wel, maar onder striktere

voorwaarden. Zbo's moeten strikter worden aangestuurd. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt gerevitaliseerd (Scheepers en Edelenbos, 1996: 57). De euforie is minder. Het ministerie spreekt ook niet meer over *kernde* departement. Het rapport van de Algemene Rekenkamer over zbo's versterkte dit proces.

Literatuur

- Veenswijk, M. en W. Kickert, Departementale cultuur, in: Kickert, W. (red.), Kickert, W. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 237-255.
- Veenswijk, M., Departementale cultuur, Eburon, Delft, 1996.
- Hakvoort, J.L.M., en M. Veenswijk, Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties, Eburon, Delft, 1998.

14 Beoordeling (1): agentschappen

De Dienst Justitiële Inrichtingen als agentschap

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is sinds begin 1995 een agentschap. Taphoorn e.a. (1998) publiceerden een tussentijdse evaluatie van de doelmatigheid van dit agentschap. We gaan daarop in omdat een beleidsmedewerker voor de vraag kan komen te staan: hoe?

Drie ontwikkelingen spelen daarbij een rol: de deconcentratie-operatie, de capaciteitsuitbreidingen en de agentschapsstatus. De auteurs hebben vijf indicatoren voor doelmatigheid gebruikt. Die zijn toegepast op de praktijk van twee 'hotels': de gecorrigeerde kostprijs per plaats per dag, de bezettingsgraad, het begrotingsresultaat, de personeelsratio, de overhead-ratio. Om over de doelmatigheid iets te kunnen zeggen, is vervolgens gekeken naar de ontwikkeling van deze indicatoren en naar de ontwikkeling van de kwaliteit van de producten en processen.

Over de periode 1994-1996 blijkt de kwaliteit van de detentie, afgemeten aan het aantal klachten van gedetineerden, niet afgenomen. De vijf indicatoren wijzen op een zekere doelmatigheidsverbetering (Taphoorn e.a., 1998: 39). De vraag of DJI een doelmatigheidsverbetering heeft gerealiseerd kan derhalve *positief* beantwoord worden. Dit resultaat kan op het conto geschreven worden van de agentschapsstatus, die een verruiming gaf van de reserveringsmogelijkheden, en het mogelijk maakte vrij te kunnen schuiven tussen materiële uitgaven en personele uitgaven. Ook was sprake van toegenomen mogelijkheden op het gebied van huisvesting.

Evaluatie van het agentschapsmodel: 1991-1997

Het uitbrengen van uitvoerende onderdelen van ministeries in agentschappen leidt tot resultaatgerichter en doelmatiger werken. Dat is de conclusie van het evaluatierapport '*Verder met resultaat - Het agentschapsmodel 1991-1997*' dat medio april in de ministerraad (kabinet-Kok-Dijkstal-Van Mierlo; paars I). Het is een verrassende conclusie omdat deze niet spoort met de belangrijkste conclusies uit de dissertatie van Henk ter Bogt (1997) '*Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging*

van overheidsorganisaties'. Weliswaar had Ter Bogt geen agentschapscasus maar wel zbo's in zijn onderzoek betrokken.

Vraag: Kan bij agentschappen wel doelmatigheidsvoordeel optreden wat bij de meeste zbo's volgens Ter Bogt niet bleek? Ga zelf eens na of de onderzoeksconclusies deugen.

Het agentschapsmodel is in 1991 geïntroduceerd in het rapport '*Verder bouwen aan beheer*'. Het doel was om tot agentschappen te komen, het woord agentschap was tot dan amper gevallen, en deze resultaatgerichter en doelmatiger te laten werken. Om dit te bereiken, beschikken agentschappen over bijzondere bevoegdheden voor hun bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het voeren van een 'bedrijfseconomische' boekhouding, het *baten-lastenstelsel*. De agentschappen blijven onder de verantwoordelijkheid van het ministerie vallen. De *ministeriële verantwoordelijkheid* is volop van toepassing.

Voor de instelling van agentschappen gelden drie voorwaarden: a er moet sprake zijn van meetbare producten en diensten; b er moet een goedkeurende accountantsverklaring zijn (of komen); c er moet een reële mogelijkheid zijn om aantoonbaar doelmatig te werken.

De eerste agentschappen zijn in 1994 tot stand gekomen. In 1998 zijn er 19 agentschappen geteld, waaronder zo'n 25.000 personeelsleden vallen. Voorbeelden van agentschappen zijn in 1998: het KNMI, de rijksarchiefdienst, het gevangeniswezen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Plantziektkundige Dienst.

Uit de evaluatie uit 1998 '*Verder met resultaat*' blijkt dat het agentschap inderdaad een goede vorm is om resultaatgericht management te voeren en dat er duidelijke indicaties bestaan dat agentschappen tot grotere doelmatigheid hebben geleid. Ervaringen en ontwikkelingen geven wel aanleiding om de drie instellingsvoorwaarden preciezer te formuleren. Zo dienen voortaan de bedrijfsprocessen in kaart te zijn gebracht en kan de kostprijs van producten en diensten worden bepaald. Aan de hand van deze kostprijzen en aanvullende kwaliteitsindicatoren moet een dienst van tevoren kunnen aangeven, hoe later kan worden vastgesteld of men doelmatiger is gaan werken. Tenslotte dienen zowel de sturing als de bedrijfsvoering gericht te zijn op resultaat, dat wil zeggen op de door het agentschap te leveren prestaties en de daarvoor te maken kosten.

Naar aanleiding van de evaluatie wordt voorgesteld om het baten-lastenstelsel breder beschikbaar te stellen dan alleen voor agentschappen. Het sturingsmodel dat met succes wordt toegepast bij agentschappen, kan zo breder binnen de rijksoverheid worden ingezet.

Comptabiliteitswet 1976 en batenlastendienst

Op 27 april 1998 zond de minister van Financiën '*Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991-1997*' naar de Tweede Kamer. Daarin benadrukt de bewindsman nog eens dat beter naar resultaat gewerkt moet worden door agentschappen dan voor 1997 het geval was. Bij resultaatgericht werken van agentschappen is ook het moederdepartement (ambtelijke leiding en opdrachtgevenden diensten) betrokken, en

dat moet ook beter uit de verf komen. Dat leidde tot nieuwe voorwaarden, te stellen aan agentschappen, vanaf 1 januari 2000.

- De bedrijfsprocessen van de organisatie moeten beschreven zijn. Dat houdt in dat een of meer producten of diensten benoemd zijn. Op grond van een kostprijsmodel kan men de kosten van deze producten of diensten toerekenen.
- Een dienst moet vooraf aangeven hoe later doelmatiger wordt gewerkt. Basisindicator is de kostprijs van een product of dienst. Eventuele worden aanvullende kwaliteitsindicatoren gebruikt.
- Er moet sprake zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning & controlcyclus.

Deze voorwaarden zijn nader geoperationaliseerd om ze zo een geschikt aangrijpingspunt te laten zijn voor de toetsing in hoeverre diensten kunnen voldoen aan een resultaatgericht besturingsmodel. Bij Bestebreur en Van Oosteroom zijn ze opgesomd.

Operationalisering instellingsvoorwaarden lastenbatendienst/ agentschap

- Uitvoeren van een omgevingsanalyse.
- Identificeren van producten en diensten.
- Beschrijven van de bedrijfsprocessen.
- Opstellen van een kostprijsmodel.
- Aansluiten van de interne en de externe planning & controlcyclus.
- Aantonen op welke wijze doelmatiger gewerkt kan worden.
- Opstellen van een draaiboek voor het opstellen van een openingsbalans.
- Opstellen van een plan van aanpak voor de in het financieel beheer aan te brengen wijzigingen.

Bron: Bestebreur & Van Oosteroom, 2000: 162).

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft in 1999 benadrukt dat de departementale accountantsdienst een oordeel moet geven over over te dragen bezittingen en schulden (openingsbalans) en over de te realiseren wijziging in het financieel beheer. In de nota *'Van uitgaven naar kosten'* (TK 1996-1997, nr. 25 257, nr. 1) is aangekondigd om binnen het batenlastenstelsel een leenfaciliteit te introduceren. Aan een *leenfaciliteit* is behoefte als binnen een kostenbegroting een tekort ontstaat in kastermen als gevolg van een grote kapitaaluitgave. Lenen kan alleen intern, en wel bij de minister van Financiën. In het rapport *'Verder met resultaat'* uit 1998 is de interne *reserveringsfaciliteit* geïntroduceerd.

Agentschap in Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet 1976 is in 2000 aan een zevende wijziging toe. In deze wet geldt agentschap als een 'comptabel begrip'.

De introductie van het agentschapsmodel is een belangrijke katalysator geweest voor het realiseren van een *meer resultaatgerichte werkwijze* bij de centrale overheid. Het heeft geleid tot meer inzicht in het presteren van overheidsdiensten. Ze zijn een wegbereider geweest voor de operatie *'Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording'*. Ook in deze

operatie staat de samenhang tussen beleid, prestaties en middelen centraal. Het geheel aan agentschap is gevarieerd en daarom is het niet verrassend dat de toegekende beheersvrijheid wisselend is. Er bestaan ook overheidsdiensten waarvoor een resultaatgericht besturingsmodel wordt gehanteerd maar waarvoor hindernissen bestaan om te komen tot het 'comptabele agentschap', met name omdat de departementale leiding geen zelfstandigheid wenst (Bestebreuer en Van Oosterroom, 2000). Door de wetswijziging wordt de term agentschap losgelaten en vervangen door de technisch-neutrale term 'diensten die een batenlastenstelsel voeren (ofwel batenlastendienst)'. *Batenlastendienst* dus. De term agentschap wordt in de toelichting gehandhaafd. Batenlastendiensten kunnen besluiten zich met de term agentschap te toeien. Hiermee ontstaat overigens geen verandering in het oorspronkelijke agentschapsmodel, aldus beide auteurs. 'Batenlastendiensten blijven een interne verzelfstandigingsvorm en aldus een katalysator van resultaatgericht management'. Dat betekent dat de voorwaarden voor batenlastendiensten gelijk zijn aan agentschappen. Van het meten met twee maten is geen sprake.

Samenvattend, het is de minister van Financiën Zalm met de Comptabiliteitswet te doen om diensten aan te zetten over te stappen op een resultaatgericht besturingsmodel, waarbij gebruik gemaakt wordt van een batenlastenstelsel. Van een integrale invoering van een batenlastenstelsel is geen sprake, maar wel van een selectieve invoering. Zo ontstaan wel twee administratieve stelsels naast elkaar (Bestebreuer en Van Oosterroom, 2000: 158).

Literatuur

- Bestebreuer, A. & R. van Oosterroom, De verbouwing gaat door: nieuw beleid rond agentschappen en begrotingsreserve, in: *Overheidsmanagement*, 2000, nr. 6, pp. 156-163.
- Korte, H., Agentschappen in de rijksdienst: enkele voorlopige bevindingen, in: Boorsma, P.B. e.a. (red.), *Prioriteitstelling in het openbaar bestuur*, Twente University Press, Enschede, 1997, pp. 119-128.
- Minister van Financiën, *Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991-1997*, 27 april 1998.
- Smullen, A. e.a., Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 28, 2001, nr. 4, pp. 190-202.

15 Beoordeling (2): zbo's

De Algemene Rekenkamer (AR) verrichtte in 1993-1994 een rijksbrede analyse van zbo's. In 1993 werd 189 zbo's geteld. Daarvan betrof de kamer er 162 in het onderzoek. Van het totale begrotingsgeld ging er in 1992 38 miljard gulden naar deze zbo's, dat is 18 procent van de totale uitgaven van het Rijk. De totale uitgaven van het Rijk bedroegen in 1992 naar schatting 160 miljard gulden.

De AR ging voor de beoordeling van de zbo's niet uit van een eigen beoordelingskader. De AR koos voor een aantal punten die de regering in 1990 in het 'Regeringsstandpunt functionele decentralisatie' zelf had vastgesteld. De Tweede Kamer had daarvan in 1991 gezegd dat ze behoefte had aan toetsing aan deze punten. De AR zou dat dus doen.

De AR stelde vast dat voor het peiljaar 1993 *geen* van de zbo' aan alle punten uit het Regeringsstandpunt uit 1990 voldeed. De AR telt 33 organen die EG-regelgeving uitvoeren. Volgens de AR kan de minister hierop 'door de Europese Commissie worden aangesproken' (1994: 4). Hiervan voldoet slechts een orgaan over alle eisen ten aanzien van toezicht die de AR stelt.

De minste aspecten waren geregeld bij zbo's die verbonden waren met de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Justitie, van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Hoofdpunten rapport Algemene Rekenkamer

Het beeld op hoofdpunten is volgens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (zie ook Tolsma e.a., 1995) verder als volgt:

- *Ontstaan*. Voor de helft van de onderzochte 162 zbo's of clusters zbo's werden in de regeling zelf of in de toelichting volgens de AR geen argumenten genoemd voor het op afstand plaatsen van de publieke taak, zoals wel volgens het Regeringsstandpunt gewenst was.
- *Basis*. Bij 17 zbo's was er geen sprake van een wettelijke basis voor de uitvoering.
- *Bekostiging*. Bij 45 zbo's was de bekostigingswijze niet bij of krachtens een specifieke wet geregeld.
- *Verantwoordingsinformatie en toezicht*. Een derde van de organen was niet verplicht om verantwoordingsinformatie aan de minister toe te zenden. De ministeries die met zbo's te maken hadden beschikten voor 54 procent van de ermee verbonden zbo's *niet* over jaarlijkse verantwoordingsinformatie waarover ze feitelijk wel zouden moeten beschikken om goed toezicht te kunnen uitoefenen. De AR had bedenkingen bij het toezicht. Om toezicht te kunnen uitoefenen dienen ministers te beschikken over bevoegdheden. Bij 31 zbo's had de minister noch een andere instantie bevoegdheden om inlichtingen te vragen.
- *Aanwijzingsbevoegdheid*. Voor 59 zbo's gold dat de minister of andere toezichthouders geen bevoegdheid hadden om aanwijzingen te geven en/of nadere regels te stellen.
- *Bestuur*. Bij 41 zbo's zijn ministeriële ambtenaren lid van een bestuur van een zbo wat een risico van vermenging van verantwoordelijkheden kan geven.

Aanbevelingen van de Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer formuleert voor ministers de volgende aanbevelingen.

- 'meer helderheid te scheppen ten aanzien van de vraag welke organen gerekend moeten worden tot de zbo's;
- de regelgeving voor deze organen zodanig aan te passen dat duidelijkheid ontstaat over taken, bekostigingswijze, samenstelling en inrichting ervan;
- in de regelingen (..) noodzakelijk geachte bevoegdheden voor toezicht van de ministers/toezichthouders op te nemen;
- scherper toe te zien op het verkrijgen van informatie die de organen krachtens de regeling aan het ministerie dienen te zenden;
- voorwaarden te scheppen om de binnenkomende verantwoordingsinformatie te beheren en te bewaken;

- zorgvuldig kennis te nemen van de door de zbo's toegezonden verantwoordingsinformatie en naar aanleiding daarvan, indien nodig, actie te ondernemen;
- zbo's regelmatig te evalueren op hun functioneren, taakuitoefening en effectiviteit' (1994: 4-5).

Het onderzoek van de AR is waardevol. Er is overzicht verkregen en de zbo's zijn getoetst aan het recente kader van de regering zelf. Dat laatste is tegelijk een zwakte. Veel van de onderzochte zbo's dateren uit het verleden; ze zijn jaren terug opgericht. Bij de oprichting was doorgaans sprake van betrekkelijke rationaliteit, zoals Boxum c.s. (1989) in hun boek '*Zelfstandige bestuursorganen in soorten*' aangaven; hoewel niet alle aspecten van zbo's zoals die in 1990 zijn geformuleerd in de afwegingen rond de keuze van de zbo-figuur gemeengoed waren, was er toch meestal bij de vorming van zbo's geen sprake van een 'sprong in het diepe'. Vrijwel elk van de zbo's heeft een eigen specifieke geschiedenis. De ene is de andere niet. De verschillen tussen zbo's naar taak en andere kenmerken zijn zeer groot, zegt Boxum (1994: 258) in '*Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*' (Elzinga, 1994). Dat de AR dan in 1994 verlangt dat ze 'aan de maat' zijn, is onterecht. Om ze vanuit het nieuwe kader van 1990 aan de maat te brengen en ze bijvoorbeeld alsnog een argumentatie voor het bestaan te geven zou wetswijziging van de grote meerderheid van zbo's nodig zijn, een mammoetoperatie. Daarvan is ook geen sprake geweest.

Aanwijzingen inzake zbo's

Het kabinet heeft het AR-rapport ter harte genomen. Dat rapporteert de Algemene Rekenkamer zelf al. Het kabinet maakt kenbaar dat de aanbevelingen strookten 'met de inzet van het kabinet om te komen tot "het herstel van het politieke primaat"' (AR, 1994: 5) en ook strookten met het rapport-Sint omdat het kabinet heeft besloten om het denkstappen-schema zoals opgesteld door de commissie-Sint te volgen.

Nadere aanwijzingen zijn opgesteld om te komen tot een nieuw regiem bij de afweging wel/geen verzelfstandiging en welke verzelfstandigingsvorm. Een doorlichtingspoging van bestaande zbo' zou worden ondernomen.

Het kabinet-kok publiceert op 13 september 1996 '*Aanwijzingen inzake zbo's*'. In navolging van het eerdere kabinetstandpunt wordt het pragmatisch argument, een verbeterde, eenduidige aansturing, *niet* erkend als motief voor externe verzelfstandiging. Aanwijzing 124 c beperkt de officieel toegestane motieven voor instelling van een zbo tot de drie overwegingen die de commissie-Sint ook noemt, en die min of meer aansluiten bij de driedeling van Boxum c.s. (1989) in typen zbo's.

- 1 behoefte aan een onafhankelijk oordeel van deskundigen;
- 2 strikt regelgebonden uitvoering in individuele gevallen, middels beschikkingen;
- 3 participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak.

Boxum c.s. onderscheiden immers het onafhankelijk type, het deskundigentype en participatietype.

Doorlichting zelfstandige bestuursorganen

Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal heeft begin 1997 het rapport '*Doorlichting zelfstandige bestuursorganen*' gepresenteerd. Bij nader inzien zijn de zbo's niet beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid. Wat is dan wel gebeurd?

In het rapport wordt veel aandacht besteed aan een overzicht van kenmerken van zbo's per departement. De indeling van de Algemene Rekenkamer in soorten publieke taken wordt verfijnd en de wijze van bekostiging wordt nader uitgewerkt. Ook is sprake van actualisering van het Rekenkamer-rapport. Voort is bij enkele honderden zbo's nagegaan of voldaan is aan de Aanwijzingen (in de woorden van F. Leeuw de 'huwelijksvoorwaarden' van Kuyken) en in hoeverre voortgang is geboekt ten opzichte van het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Over de aansturing door departementen van zbo's zegt het rapport heel weinig.

Op het rapport is forse kritiek geuit (Leeuw, 1997b). Er is namelijk geen sprake van een doorlichting, maar voornamelijk van een beschrijving (over doorlichting: Van Kesteren, 1996). Een doorlichting zou onder meer een analyse van het functioneren van de inrichting en werking van zbo's, ook in hun relatie tot de omgeving, moeten inhouden. Evenmin wordt de discussie aangegaan over de vraag of als sprake is van verdere uniformering van zbo's deze organisaties daardoor ook efficiënter en/of effectiever gaan functioneren.

16 Beoordeling (3): publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie

Moeten pbo's zbo's worden?

Er is ten tijde van 'paars I' (het kabinet-Kok uit 1994-1998) wel geopperd in het kader van de MDW-operatie (marktwerking en deregulering) om de publiekrechtelijke status van het NIVRA en de NOvAA niet te continueren maar er één zbo van te maken.

- *Hoe kijkt de SER hier tegenaan?* SER-voorzitter Klaas de Vries antwoordt in De Accountant van december 1997: 'Die vraag is inmiddels achterhaald. Het kabinet heeft in 1996 gediscussieerd over het karakter van zelfstandige bedrijfs- en beroepsorganisaties (pbo's). Men is eruit dat het verschillende soorten lichamen zijn. NIVRA en NOvAA zullen (...) publiekrechtelijke beroepsorganisaties blijven en *niet* tot zbo's worden gerekend.

Het kabinet was aanvankelijk veel kritischer tegenover pbo's, maar heeft de toegevoegde waarde ervan ingezien. Natuurlijk moeten de pbo's naar de eisen der tijd zijn georganiseerd en als zodanig functioneren. Inmiddels is een rapport over de hergroepering van het aantal pbo's verschenen. Er is een belangrijke concentratie van activiteiten mogelijk en dat zal waarschijnlijk tot grotere doelmatigheid en financiële voordelen leiden. De SER is er geen voorstander van dat de overheid nog meer toezicht gaat houden. Het toezicht van de overheid is in de Wet op de bedrijfsorganisaties al voldoende geregeld. Daarbij heeft de pbo een doorzichtige en open structuur'.

- *Zijn pbo's waardevol?* De Vries (SER): 'Het concept van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is dat particuliere organisaties belangrijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben om op bepaalde terreinen in een sector regelend op te treden. Bij de publiekrechtelijke beroepsorganisaties is het zo dat deze bevoegdheden

aan beroepsgenoten worden gegeven. Dat kan natuurlijk alleen maar als je er tegelijkertijd zeker van bent dat deze organisaties geen eigen leven gaan leiden en alleen hun eigen belangen gaan najagen. Nee, je moet ervan verzekerd zijn dat zij juist bereid zijn in het algemeen belang te functioneren. Het is aan de overheid om het functioneren van de pbo daaraan te toetsen. Er is dus niet zozeer veel behoefte aan andere organisatievormen'.

- *Wat is de relatie tussen zbo en pbo?* De Vries (SER): 'Er is inderdaad een discussie met het kabinet gevoerd over de status van de beide instituties. Sommige ministers wilden de pbo onderbrengen bij de zelfstandige bestuursorganen. Wij hebben daartegenover gesteld, dat er *een groot verschil is in de geschiedenis en in de rationaliteit van die organisaties*. De pbo is bedoeld om het bedrijfsleven de mogelijkheid te verschaffen zelfregulerend in sectoren op te treden, uiteraard binnen de grenzen van het algemeen belang. Zelfstandige bestuursorganen zijn in belangrijke mate *afsplitsingen* van het overheidsapparaat, met specifieke taken. Hun participatie in de samenleving valt onder andere verantwoordelijkheden.

De SER heeft nogal op dat *principiële verschil* gehamerd en dat is nu ook tot kabinetsbeleid verheven.

Literatuur over pbo

- Dijkstra, G.S.A. e.a. (red.), Produktschappen en bedrijfsschappen onderzocht, Samsom, Alphen, 1995.

- Have, K. ten, V. Bekkers e.a. Het schap de maat genomen - Evaluatie-onderzoek naar het functioneren van de produkt- en bedrijfsschappen, IVA, Tilburg, 1995.

- Ploeg, T.J. van der, In plaats van overheid - Recht scheppen door particuliere organisaties, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1995.

17 Beoordeling (4): aspecten van verzelfstandiging

We weten nu iets meer over het op afstand zetten van uitvoeringsorganisaties. Hoe is het volgens onderzoek met de kerndepartementen? Door Van Twist c.s. (1995) is in '*Kerndepartementen op afstand?*' een viertal vragen van een antwoord voorzien:

- wat moet onder een kerndepartement worden verstaan?;

- op welke manier worden overheidsdiensten op afstand geplaatst?;

- hoe vindt de afstemming plaats tussen kerndepartement en op afstand geplaatste dienst?;

- voor welke koppelingsarrangementen wordt gekozen?

In afzonderlijke hoofdstukken worden negen departementen onder de loep genomen. Elk hoofdstuk kent eenzelfde opbouw. Elk hoofdstuk begint met een korte schets van relevante ontwikkelingen, organisatie en kerntaken. Vervolgens wordt bezien of de ontwikkeling in de richting van een kerndepartement een gevolg is van incidenten of van strategisch handelen. Daarna volgt een uiteenzetting over de op afstand gezette organisaties.

Het blijkt dat in veel departementen de discussie over kerndepartementen is aangegrepen om reeds ingezette veranderingen te legitimeren. Elke operatie tot verzelfstandiging blijkt unieke kenmerken te bezitten, waardoor de vormen, motieven en koppelingsarrangementen verschillen en betrekkelijk los staan van de tot dan

bekende theorie. Een voorbeeld van een uniek motief is de Stichting Landbouwvoorlichting. Deze is op afstand gezet om het ministerie van LNV optisch in staat te stellen aan de afslankingsdoelstelling te voldoen.

Uniek is ook dat het beleid niet tot een kerndepartement beperkt blijft en de uitvoering op afstand gezet wordt. Neen, ook beleidsvorming wordt incidenteel wel op afstand gezet, namelijk bij O, C en W. Het departement wordt geen kerndepartement maar een bestuursdepartement. Meijerink, oud-sg van O, C en W had als secretaris-generaal dan ook een voorkeur voor een ander woord dan kerndepartement (zie Meijerink en Paardekoper, 1993).

Voor de toekomst van kerndepartementen en op afstand staande organisaties is het van groot belang dat er nagedacht wordt over de *afstemmingsrelaties*, menen de redacteurs. Dit onderwerp is lang wat verwaarloosd geweest en dan krijgt de Algemene Rekenkamer een mogelijkheid tot schot voor open doel, zoals we zagen.

Het boek biedt een nuttig overzicht. Er is sprake van twee beperkingen. De oriëntatie is voornamelijk ambtelijk. Aan de rol van ministers, kabinet, parlement of politieke partijen wordt vrijwel geen aandacht besteed. Het streven naar kerndepartementen wordt niet erg kritisch bekeken, meent Depla (1996). Deze criticus merkt op weinig aan te treffen over grenzen van het concept en eventuele nadelen. Zou de departementale cultuur wel aansluiten op de overgang naar kerndepartementen? Dit onderwerp '*Departementale cultuur*' wordt behandeld door Veenswijk (1996) in zijn gelijknamige dissertatie.

Vorming van zbo's volgens het nieuwe regiem?

Zijn er nu ook al zbo's tot stand gekomen waarbij van de nieuwe kabinetsaanpak gebruik gemaakt is door onder meer de '*Aanwijzingen inzake zbo's*' te volgen, de regels uit het denkschema van de commissie-Sint en ook de zwakheden die de Algemene Rekenkamer signaleerde, te vermijden?

Het wetsvoorstel '*Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer*' (TK 1996-1997, 24 622, nrs. 1-7) blijkt een van de eerste volgens het nieuwe regiem. Volgens dit voorstel wil de wetgever van Staatsbosbeheer (SBB) een zbo zonder publiekrechtelijke bevoegdheden maken. Het officiële motief voor de zbo-vorming is vermaatschappelijking (Van Leerdam, 1997a, b). De bedoeling is om gebruikers van natuurterreinen te laten vertenwoordigen in een Raad van Advies. Dit wordt aangeduid als een vorm van participatie, en dat is een van de drie motieven die zijn toegestaan om zbo's in te stellen. Dit motief is al heel oud (zie Boxum e.a., 1989).

Kantttekeningen

Bij het voorstel worden drie kanttekeningen gemaakt. We volgen hier Van Leerdam (1997b).

De aansturing van SBB blijkt 'het echte motief' van de externe verzelfstandiging te zijn geweest. Dit motief was eerder wel door de commissie-Sint (1994) als motief voorzien, maar dit motief is niet ondergebracht in de '*Aanwijzingen inzake zbo's*'. Daarom moest de wetgever grijpen naar het participatie-motief. Een tip voor ontwerpers van verzelfstandiging.

Een tweede kanttekening bij het wetsvoorstel is dat de gebruikers in een adviserende rol belanden maar dat komt niet overeen met de bij participatie gestelde eis van deelname aan het bestuur' (1997b: 22).

Te overwegen is om in de '*Aanwijzingen inzake zbo's*' een wijziging aan te brengen en een bijzondere plaats te markeren voor zbo's zonder openbaar gezag. Van Leerdam (1997b) vraagt zich af of niet de stichtingsvorm bij een dergelijke organisatie aanbeveling verdient.

Literatuur

- Hakvoort, J.L.M., en M. Veenswijk, *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Eburon, Delft, 1998.

- Leerdam, J. van, *Zelfstandige bestuursorganen en politieke economie – Verzelfstandiging en aansturing in nieuw-institutionalistisch perspectief*, Tilburg, 1999 (diss.).

18 Beoordeling (5): zbo's op de markt?

In 2000 waren er 20 rijksagentschappen, waarvan een deel eigen inkomsten heeft. De hoofdbron van financiering was de staat zelf want agentschappen maken gewoon onderdeel uit van de rijksdienst. Dat betekent dat deze agentschappen hybride zijn (ook cf Smullen e.a., 2001).

Sturen op afstand, dat resulteert in de creatie van verzelfstandigde eenheden, leidt tot een problematisering van deze uitvoeringsorganisaties als ze een hybride karakter krijgen (over hybriditeit: In 't Veld, 1995; De Jong, 1998; Stevens, 1998; Wilmink, 1998; Van Montfort & Andeweg, 1998). Daaraan kunnen we daarom niet voorbij gaan. In 't Veld heeft daarover markant positie gekozen; hij verdedigt *hybride organisaties*. Recent is daarover vooral gedebateerd naar aanleiding van een rapport van de commissie-Cohen over marktwerking. Cohen c.s. blijken daarin niet zo gecharmeerd van hybride organisaties. We zeggen het vooraf.

Verzelfstandigde organisaties met een publieke taak die tevens vrijheid hebben om andere taken privaat, als marktpartij, uit te voeren noemt men wel hybride organisaties. Ze kennen meestal een 'gemengde' financiering. De Open Universiteit, een zbo, is een voorbeeld van een hybride organisatie. De OU is deels door de staat gefinancierd (voor de instandhouding van studierichtingen voor onder meer uitvallers), en deels uit de markt, door verkoop van cursussen.

Dergelijke hybride organisaties kennen specifieke problemen of uitdagingen, die deels samenhangen met *de mate* waarin van overheidsfinanciering sprake is. Indien een organisatie voor 95% gefinancierd wordt door een overheid, en 5% van de inkomsten 'uit de markt gehaald worden', is het hybride kenmerk beperkt want de hoofdtaken, de kernactiviteiten, zijn duidelijk.

Dynamiek

Tot de positieve kanten van hybride organisaties behoort dat het verwerven van eigen inkomsten en de instelling van een apparaat hierop voor grote, positieve dynamiek

kan zorgen, zoals produkt- en/of procesvernieuwing. Er zijn ook negatieve punten. Is de gemengde financiering veel sterker, bijvoorbeeld in een verhouding 60% publieke en 40% private financiering, dan doemen die problemen op. Ze worden nog weinig belicht, en het wordt dus tijd ze wel te noemen.

Beeldvorming en missie

Een eerste kritiekpunt op hybride organisatie is dat een dergelijke organisatie voor én de werknemers én de buitenwereld 'dubbel' wordt als de 'publieke' en private taken door elkaar lopen en organisatorisch niet gescheiden zijn: is de organisatie dan toch een ambtelijke organisatie met taken, of een bedrijf met scherpe doelstellingen, met 'business'-plannen van decentrale 'units', met klanten, waarbij de leiding afgerekend wordt op het halen van de doelstellingen, een organisatie met winststreven? Is een organisatie non-profit of profit? Dat maakt intern uit voor de wijze van kijken naar de organisatie, voor de ambitie en de wijze van formulering daarvan, en bijvoorbeeld voor de waardering voor activiteiten. Veel hybride organisaties met een forse gemengde financiering zijn over de organisationele verwerking van publieke en private elementen echter intern in verwarring. De werknemers weten niet meer wat de organisatieleiding het belangrijkste vindt. De leiding dreigt alles belangrijk te vinden, en dan gaan werknemers zelf kiezen.

In feite strijden twee concepties of benaderingen die treffend door Jan-Erik Lane zijn verwoord om de voorrang. De *mensbeelden* en *waarden* verschillen in beide benaderingen. Als beide benaderingen in een organisatie bij veel organisatieleden samen komen, gaat het 'schuren'.

Het publieke taakdeel verwijst naar de conceptie van de 'bestuursmatige overheid' en het private deel naar de 'bedrijfsmatige overheid/organisatie'. Ze blijken in hybride organisaties om de voorrang te dringen. Dat geeft een spanning in *referentiepunten*, in *terminologie* en *beoordeling*, en dus *onzekerheid*. Werknemers weten niet meer waar ze aan toe zijn. Het openbaar bestuur vraagt volgens de bestuursmatige overheidsconceptie om stabiliteit, voorspelbaarheid van regels en procedures, openbaarheid, verantwoording afleggen, toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals 'fair play', zorgvuldigheid, zuiverheid van oogmerk, evenwichtigheid (gelijkheidsbeginsel en willekeurverbod). Ambtenaren werken voor het algemeen belang.

De bedrijfsmatige organisatie benadrukt andere waarden, zoals het boeken van resultaten, doelmatigheid, winst, slagvaardigheid, flexibiliteit, geheimhouding (Lane, 1994). Ambtenaren werken in de bedrijfsmatige organisatie meer voor het eigen of afdelingsbelang.

Figuur: Waarden in twee benaderingen van de overheid

<i>bestuursmatige overheid</i>	<i>bedrijfsmatige overheid</i>
regels	resultaten
patroonmatigheid	flexibiliteit
behoorlijkheid	efficiëncy
anticipatie	aanpassing
verantwoording	leiderschap

zorgvuldigheid	innovatie
openbaarheid	geheimhouding
'voice': bezwaar bij 'monopolist'	'exit': naar een concurrent stappen
rechtmatigheid	effectiviteit
roeping	eigen belang
algemeen belang	winst
geen contractmanagement	contractmanagement
Bron: bewerking van Lane, 1994; Bovens, 1996	

Deze twee concepties kunnen gaan 'schuren' omdat *belangentegenstellingen* voortkomend uit de twee concepties geïstitutionaliseerd zijn. Omdat private werkwijzen uit 'de bedrijfsmatige organisatie' worden geïncorporeerd, ontstaat *een privatisering van de morele competentie*. Niet langer belichaamt de vakman, de ambtenaar, wat goed en slechts is, wat verantwoord en niet verantwoord is, maar de markt. De organisatie wordt zo een politieke organisatie, een organisatie waarin tegenstellingen op elkaar inwerken, waarin resultaten geclaimd worden, fouten afgeschoven worden, coalities gesloten worden. De organisatie zal niet langer een bevelshuishouding kunnen zijn maar slechts een archipel van min of meer autonome eenheden. De centrale leiding kan dit geheel moeilijk sturen. De decentrale managers zullen moeite hebben met integraal management. Deze manager moet interacteren op diverse speelvelden, wat knaagt aan het positief zelfbeeld. Vandaar dat bepaalde managementtrainingen gericht zijn op het herwinnen van 'goed gevoel' (Wansink, 1997).

Neem een universitaire organisatie, die enerzijds een studierichting kent en anderzijds cursussen in opdracht ontwikkelt en aanbiedt. Bij een studierichting bepalen opleiders de vakinhoud, en ze leggen daarover verantwoording af aan vakbroeders en visitatiecommissies van vakbroeders. De inhoud is bepaald door aanbieders. De kosten-batenbalans hoeft niet positief te zijn; de overheid financiert. Het mag geld kosten omdat onderwijs een collectief goed is.

Bij een marktgerichte opleiding van cursussen is sprake van onderwijs als *privaat goed*, voor partij x en niet voor y. Een positieve kosten-batenbalans is gewenst. De cursussen zijn een respons op vraag uit de markt. De marktpartij zal zeggen: ik wil dat de opleiding zo of zo lang of kort is want voor meer betaal ik niet. Voor een vrager van onderwijs uit 'de markt' is wat een onderwijsprofessional vindt dat aan kennis moet worden overgedragen en wat aan vaardighedenonderwijs gewenst is, weliswaar een punt van overweging maar niet het belangrijkste. Zijn oriëntatiepunt is wat hijzelf van belang acht en waarvoor hij wenst te betalen.

Als een universiteit beide typen onderwijs aanbiedt en veelal zelfde docenten betrokken zijn die zelfstandig alle oplossingen bedenken, zal er weinig frictie ontstaan. Echter, als grote delen van de organisatie betrokken zijn bij beide ontstaan organisatieproblemen (het ene soort onderwijs heeft een ander tijdsritme, vraagt andere snelheid van handelen dan het andere. enz.). Deze zijn oplosbaar mits een organisatie hier specifieke aandacht voor heeft.

Resumerend, vooralsnog staan wij zeer gereserveerd tegenover die hybride organisaties waarvan onduidelijk is of ze vooral *privaat werken* of vooral *publieke*

taken verrichten, duw organisaties met een fifty-fifty-financiering. Wij pleiten voor een duidelijke hoofdtaakstelling en financiering. Ook het volgende pleit daarvoor.

De relatie tussen financier en agent en de 'performance'-criteria

Een ander bijzonder vraagstuk bij hybride organisaties is de strategische dialoog tussen de hoofdfinancier/principaal en de agent-organisatie, en de aansturing van hybride organisaties door en verantwoording naar de financier. De financier kan performance-indicatoren opstellen die gelden voor het publieke deel van de hybride organisatie. Waaraan moet de Open Universiteit voldoen: x propedeusediploma's per jaar, x afgestudeerden per jaar, enz.? Als die criteria zeer duidelijk en onomstreden zijn in de hybride organisatie kan dit bijdragen aan zicht bij de werknemers en leiding op de hoofdtaken.

Dit vraagstuk geldt overigens ook voor gemeenten die te maken hebben met op afstand gezette organisaties, zoals de gemeentesecretaris Kooistra van Haarlemmermeer illustreert (Kooistra, 1996). Deze relatie blijkt ook voor verbetering vatbaar.

De kostentoerekening bij private activiteiten

Een ander probleem bij hybride organisaties is dat de organisaties voor de private activiteiten niet zelden geheel of gedeeltelijk financieel 'leunen' op de publiek gefinancierde organisatiedelen, zonder dit adequaat door te berekenen.

Dat levert kritiek 'uit de markt' op. Er moet een nieuw, verantwoord evenwicht gevonden worden. Dat kan onder meer door de activiteiten die privaat gefinancierd worden in een aparte organisatorische eenheid onder te brengen, hiervoor intern personeel aan te stellen en/of in te huren, deze eenheid voor het functioneren slagkracht en flexibiliteit te geven, en de inkomsten en uitgaven zichtbaar te maken (zie verder Simon, 1992; In 't Veld, 1995).

Overigens is het doorgaans niet op bedrijfseconomisch onomstreden wijze mogelijk doorberekeningstarieven (uurtarief voor werknemer x, y en z) op te stellen.

Achtergrond: In 't Veld-Cohen

Voor een debat over hybride organisaties tussen Roel in 't Veld en Job Cohen verwijzen we naar de NRC van 22 april en 7 juni 1997.

Cohen was voorzitter van een werkgroep '*Markt en overheid*'. Hij verdedigt het belang van een heldere scheiding tussen markt en overheid. Een 'nee, tenzij' ten aanzien van hybride organisaties. Zijn argumenten zijn onder meer:

a 'Hybriditeit leidt tot een vacuüm in de verantwoordingsstructuur'.

b Het is 'van twee walletjes eten'.

c Hybride organisaties zijn onhelder. Je weet niet waar de winsten en verliezen terecht komen, in het publieke of private deel.

d De macht ten aanzien van wat publiek of privaat is, hoort bij 'de' politiek te liggen, niet bij hybride organisaties: het primaat van de politiek.

In 't Veld verdedigt een 'ja, mits'. Hij heeft onder meer de volgende argumenten pro hybriditeit:

a Hybride organisaties worden door een mix van publieke en private elementen gestimuleerd om efficiënter te zijn, en om dingen eventueel anders te doen. Ze worden krachtig gestimuleerd.

b Ook bij hybride organisaties is verantwoording aan de orde en mogelijk. Dit bezwaar van Cohen c.s. relativeert hij.

c Waarom zou bij technologie wel publiek-private arrangementen zijn toegestaan en elders niet. Dat is betrekkelijke willekeur.

Zie ook: Veld, R.J. in 't, Noorderlicht, Vuga, Den Haag, 1997.

Gelukkig huwelijk?

De discussie over hybride organisaties uit zich met name rond universiteiten.

De universiteiten zijn zelfstandige bestuursorganisaties; wel overheid maar op afstand van het ministerie geplaatst. De huwelijken tussen overheid en markt zijn lang niet altijd gelukkig en dat zou ook wel eens met universiteiten het geval kunnen zijn (aldus Van der Veen in UT Nieuws 4 april 1996). De nieuwe wet voor de universitaire bestuursorganisatie heet 'Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie' (MUB). Dat is een retorische truc. De titel suggereert dat de oude structuur ouderwets was en dat de MUB vooruitgang brengt. Wat houdt de MUB in? Het is volgens Van der Veen een bestuurderswet omdat de wet de hiërarchie versterkt en er de bedoeling achter ligt om de bestuurskracht van decanen, faculteitsbestuurders en Colleges van Bestuur te versterken. Er gaat de gedachte achter schuil dat een universiteit bestuurd kan worden als een bedrijf en medewerkers produktiewerkers zijn die output produceren, die gevangen in kengetallen teruggekoppeld worden naar het ministerie en dan, na vergelijking, universiteiten in een 'ranking' plaatst. De organisatie van de faculteiten wordt niet uitgewerkt, alsof er binnen de faculteiten geen eenheden voor overleg zijn. Volgens de Twentse hoogleraar Romke van der Veen is dit een schoolvoorbeeld van managerial denken waarbij het huwelijk tussen hiërarchie en markt geen gelukkig huwelijk kan zijn. Een strenge hiërarchische structuur wordt gekoppeld aan marktwerking binnen de organisatie. Het WRR-rapport '*Hoger onderwijs in fasen*' uit 1995 gaf daar al een aanzet toe. In de toelichting op de MUB wordt er dan ook naar verwezen. De academie van de toekomst kent eerste fase-scholen, professionele scholen en onderzoeksscholen. De vakgroepen bestaan in de MUB niet meer, dus laten we de werkeenheden secties noemen. Deze secties moeten in de toekomst opdrachten en subsidies verwerven van deze scholen en zodoende hun bestaan verzekeren. Dat is het marktdenken ten voeten uit. Een dergelijke organisatiestaat haaks op een professionele organisatie. Zo'n organisatie lokt gedrag uit dat hoort bij de markt, zoals concurrentie en prijsverlaging (wij geven dit onderwijs voor een lagere prijs dan sectie x!). Er zal een jaarlijkse dans om middelen ontstaan. Er zal bovendien een scheiding van onderwijs en onderzoek ontstaan. De marktwerking zal dwingen tot arbeidsverdeling. Sommige medewerkers zijn 'goed' in het verwerven van onderzoeksgelden. Dat staat, zo betoogt Van der Veen, haaks op de universitaire normen. Tegenover de beginselen van de traditionele academie zoals coöperatie en gemeenschappelijkheid staan nu individualisme en concurrentie. Mogelijk zijn beide normcomplexen extreem, maar een institutionalisering als academische markt staat op

zijn minst haaks op de klassieke beginselen van een universiteit. een beter evenwicht is gewenst tussen waarden.

Universiteit en 'markt' staan ook in een andere verbinding. Universiteiten en bedrijfsleven ontwikkelen samen lesprogramma's, zodat de vrees voor irrelevante programma's van uit maatschappelijk nut-perspectief niet groot is. Microsoft wil een heel lesprogramma aanbieden. Zal een leerstoel vernoemd gaan worden naar een electronicaproductent? Gaan we toe naar een volledig gesponsorde Kellogs' University? Van een duidelijke scheiding tussen universiteit en markt is al langer geen sprake meer. De bijzondere leerstoel stamt uit het begin van de twintigste eeuw. Komt het bestaansrecht van de universiteit na deze Werdegang niet in het geding, zo vraag NRC zich in een Redactioneel (13 februari 1998) af? Een universiteit die zich 'voegt naar de luimen van de markt, onderscheidt zich op termijn niet meer van de hbo-instelling'. En: een universiteit die gaat lijken op de inrichting van een multinational is op den duur slechts in naam nog een universiteit, aldus een bezorgde NRC.

Literatuur over hybriditeit

- Caruana, A., B. Ramaseshan & M.T. Ewing, Do universities which are more market oriented perform better?, in: International Journal of Public Sector Management, 1998, nr. 1, pp. 55-71.
- Montfort, C.J. van, en A.M. Andeweg, Toetspunten voor hybride organisaties en een toepassing op de terreinen zorg en zekerheid, in: Beleidsanalyse, 1998, nr. 1, pp. 5-13.
- Jong, W.M. de, Hybriditeit en ongelijkheid van opdrachtgeverposities, in: Bestuurskunde, jrg. 7, 1998, nr. 8, pp. 348-358.
- Smullen, a. e., Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox, in: Beleid en Maatschappij. Jrg. 28, 2001, nr. 4, pp. 190-202.
- Stevens, H., Hanteerbare hybriditeit - Inzichten uit internationaal havenbestuur, in: Bestuurskunde, jrg. 7, 1998, nr. 8, pp. 336-348.

19 Beoordeling (6): evalueren van een verzelfstandigde organisatie

Een actualiteit was in de periode 1997-1998 de evaluatie van verzelfstandiging in de vorm van vorming van agentschappen. Was die verzelfstandiging achteraf verstandig? Hoe dit aan te pakken? De evaluatie van de IND, de Immigratie- en Naturalisatiedienst laat positieve uitkomsten zien en de wenselijkheid van verbetering van de verhouding kerndepartement-agentschap. Evaluatoren zien geen redenen om terug te komen op de verzelfstandiging (De Borst en De Smidt, 1997).

Het evaluatierapport geeft ons inziens wel aanleiding eens na te denken over hoe zo'n evaluatie op te zetten en na te gaan welke specifieke struikelblokken zich hierbij voordoen.

Handleiding voor evaluatie van een verzelfstandiging

Een verzelfstandigde organisatie is een op afstand gezette organisatie. Op afstand van een kerndepartement of bijvoorbeeld van een gemeentelijke organisatie. Het op afstand zetten, impliceert dat een juridische vorm gekozen wordt (zbo bijvoorbeeld), dat er motieven en doelstellingen aan de verzelfstandiging ten grondslag liggen, dat er afspraken gemaakt worden over te leveren output en terugkoppeling van informatie

hierover, dat er middelen ter beschikking gesteld worden (meestal door de oorspronkelijke organisatie), dat de verantwoordelijkheden helder omschreven worden, dat er een zekere autonomie in het handelen van de verzelfstandigde organisatie bestaat.

Een verzelfstandiging van een overheidsorganisatie in de vorm van vorming van een agentschap of zelfstandig bestuursorgaan kan ex ante of ex post geschieden. Hier is een ex post evaluatie aan de orde. Hoe die te verrichten? Plug, Geut en In 't Veld (1998) formuleerden aanzetten voor een handleiding voor evaluatie-onderzoek naar een verzelfstandiging. We volgen die grotendeels maar werken dat duidelijker uit tot een *stappenplan*. De weergave is deels in eigen woorden. Letterlijke citaten staan vanzelfsprekend tussen aanhalingstekens.

Wat is de kwaliteit van de door ons tot stappenplan uitgewerkte handleiding voor het evalueren van een zelfstandige organisatie? De handleiding is gebaseerd op evaluatie van de Luchtverkeersbeveiliging, de Verzekeringskamer, het Kadaster en Senter (Plug e.a., 1998: 15).

1 Eerste stap: Bij het evalueren van een verzelfstandiging staan meerdere aspecten centraal: de bestuurskern, de zelfstandige organisatie en de doelgroepen/klanten. Bepaal wie dat in een concreet geval zijn, aldus Plug e.a..

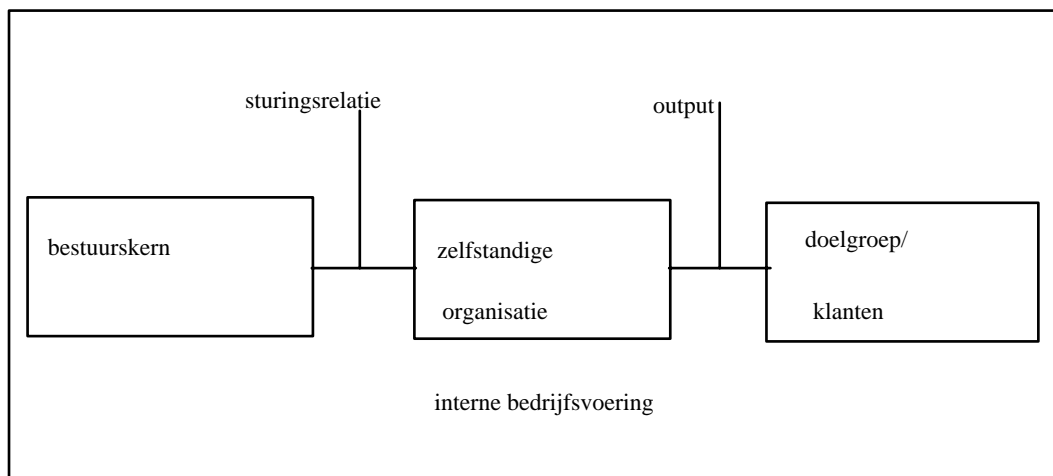
2 Stap twee: onderken drie processen:

a tussen bestuurskern (bijvoorbeeld een kerndepartement) en de zelfstandige organisatie bevindt zich het proces: *sturingsrelatie*;

b binnen de zelfstandige organisatie is sprake van *interne bedrijfsvoering*;

c de zelfstandige organisatie brengt processen en/of producten voort, gericht op de doelgroep: *de output* (zie schema).

Schema: Drie aandachtsgebieden bij evaluatie van een verzelfstandiging, vlg. Plug e.a. (1998)



3 Stap drie uit de evaluatiehandleiding: *de sturingsrelatie in beeld brengen*. Door de verzelfstandiging van de organisatie verandert de relatie tussen bestuurskern en organisatie van hiërarchie in een meer afstandelijke relatie van wederkerigheid. 'Eenzijdige verticale sturing verandert in horizontale sturing op afstand in de vorm van contractuele afspraken' (Plug e.a., 1998: 12). Hieraan zijn diverse aspecten te onderkennen.

a *Het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid bezien*. Hoe ziet de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen bestuurskern en zelfstandige organisatie eruit? Spoort de praktijk van het gedrag van de actoren uit de bestuurskern en zelfstandige organisatie hiermee? Of gedraagt de bestuurskern zich nog als ware er sprake van een hiërarchische relatie?

b *De beleidsmatige sturingsrelatie met betrekking tot beleidsontwerpen bezien*. De uitvoering van beleid wordt hoe onderscheiden van de beleidsontwikkeling en -vaststelling? Wordt bij de beleidsontwikkeling aan de zelfstandige organisatie advies gevraagd over de uitvoerbaarheid, komt dat ook binnen, hoe wordt dit gewaardeerd en wat gebeurt ermee?

c *De beleidsmatige sturingsrelatie met betrekking tot beleidsuitvoering bezien*. Welke afspraken over kwantiteit en kwaliteit van de output? Wat staat in het managementcontract hierover? Wat als de output kwantitatief groter is dan beoogd of lager? Wat als er kwaliteitsverschil is?

d *De beheersmatige sturingsrelatie bezien*. De bestuurskern levert doorgaans de financiële middelen voor de zelfstandige organisatie. Hoe verloopt de dialoog over de middelen tussen kern en zelfstandige organisatie en wat zijn uitkomsten en spelregels? Wordt toegezien op de begroting van de zelfstandige organisatie en op de besteding?

e *De organisatie en het management van de sturingsrelatie: het relatiebeheer*. Er kan geen sprake van zijn dat allerlei afdelingen van een bestuurskern op eigen houtje contacten onderhouden met de zelfstandige organisatie. Dat wordt binnen de kortste keren 'wilde boel'. De contacten dienen gecoördineerd plaats te vinden. Men spreekt van organisatorische inbedding van de interface. Bij OC&W is hiervoor een aparte eenheid geschapen: 'Relatiemanagement zelfstandige organisaties'.

f *Conditie*. Zijn onderliggende condities voor een adequate sturingsrelatie vervuld, zoals wederzijds vertrouwen? Wordt de uitvoerende organisatie zelfstandigheid gegund? Bestaat voldoende wil bij de zelfstandige organisatie tot informatieterugkoppeling, tot verantwoording over output en voldoende politiek gevoel?

4 Stap vier: Een tweede aspect van verzelfstandigde organisaties naast de sturingsrelatie is de *interne bedrijfsvoering*. Dat is in verband met verzelfstandiging een belangrijk punt, in twee opzichten. Ten eerste, de verzelfstandigde eenheid wordt geacht efficiënter te kunnen opereren juist door de verzelfstandiging en ten tweede, de verzelfstandiging geeft meer vrijheid om de bedrijfsvoering 'op maat' te organiseren.

4a *Bedrijfsvoering onderdeel van evaluatie?* Bij een evaluatie van een verzelfstandiging moet punt van reflectie zijn of de bedrijfsvoering expliciet tot de evaluatie behoort, want beoordeling hiervan kost tijd en budget.

4b *Bepaal de beoordelingscriteria.* Beoordelingscriteria voor reflectie op de bedrijfsvoering zijn onder meer: doelmatigheid, doeltreffendheid, flexibiliteit, klantgerichtheid, responsiviteit, zorgvuldigheid, aldus Plug e.a. (1998).

Plug e.a. omschrijven de begrippen letterlijk als volgt:

- doelmatigheid wil zeggen: 'de verhouding tussen input en output van de verzelfstandigde organisatie';
- doeltreffendheid: 'de mate waarin de zelfstandige organisatie haar doelstellingen bereikt';
- flexibiliteit: 'de mate waarin de zelfstandige organisatie in staat is haar bedrijfsvoeringsproces aan te passen aan veranderde omstandigheden';
- klantgerichtheid: 'de mate waarin de interne organisatie en bedrijfsvoering zijn ingericht en ingesteld om haar klanten te bedienen';
- responsiviteit: 'de mate waarin de zelfstandige organisatie op een adequate wijze reageert op signalen uit haar omgeving';
- zorgvuldigheid: 'de mate waarin de interne organisatie en bedrijfsvoering zodanig zijn ingericht dat taken zorgvuldig worden uitgevoerd'.

4c Ga na of voor de beoordeling van een *specifieke* organisatie een of meer criteria moeten worden toegevoegd? Rechtmatigheid relevant? Verwerving eigen middelen?

4d Ga na welk van deze criteria bijzondere aandacht verdient of voorop staat bij de beoordeling van de *specifieke* zelfstandige organisatie?

Schema: Aandachtspunten bij evaluatie van een verzelfstandiging

sturingsrelatie	bedrijfsvoering	output
- politieke verantwoordelijkheid	- doelmatigheid	- kwaliteit output
- beleidsmatige sturingsrelatie	- doeltreffendheid	- kwantiteit output
- beheersmatige sturingsrelatie	- flexibiliteit	- beoogde beleidseffecten
- relatiebeheer	- klantgerichtheid	- relatie met doelgroep
	- responsiviteit	
	- zorgvuldigheid	

5 Een derde aspect bij een evaluatie van de verzelfstandige organisatie betreft de output: de prestaties. Hierbij is volgens Plug e.a. te denken aan grote hoeveelheden beschikkingen van een uitvoeringsorganisatie, of het aantal aan te leggen meters voor wegverkeer.

5a *Kwantiteit aan prestaties.* Ga het soort prestaties na dat een verzelfstandigde organisaties levert en bepaalde omvang in relatie tot de afgesproken kwantiteit (input). Dit punt wordt door Plug e.a. niet genoemd!

5b *Kwaliteit van prestaties*. Ga de kwaliteit van de prestaties naar soort na. Kies per prestatie de relevante kwaliteitsindicatoren. Ontleen ze aan het managementcontract, opvattingen van betrokkenen, of de literatuur.

5c *Klantenperspectieven -feedback*. Bepaal de relatie tussen organisatie en doelgroep of klanten. Bezie de wachttijden, de klachtenregeling, kwaliteitshandvesten, satisfactie, enz. en relateer ze aan de bedrijfsvoering en aan de kwantiteit en kwaliteit van de prestaties.

5d *Effecten*. Bepaal de relatie tussen prestatie van de zelfstandige organisatie en de maatschappelijke effecten en neveneffecten. Let daarbij op bedoelde onvoorziene effecten, bedoelde voorziene effecten, onbedoelde voorziene effecten en onbedoelde onvoorziene effecten. Maak een onderscheid tussen gunstige en ongunstige effecten. En voor wie.

6 De evaluatie gericht op de sturingsrelatie, de interne bedrijfsvoering en output is een evaluatie gericht op drie aandachtsgebieden. We nemen aan dat deze drie aandachtsgebieden alle drie aan evaluatie worden onderworpen.

Naar deze drie aandachtsgebieden kan men op drie manieren kijken, *vanuit drie perspectieven*. Plug e.a. noemen:

- het hanteren van de oorspronkelijke doelstellingen;
- nieuwe beleidsinzichten en
- procesdynamiek.

Op dit vlak moet gekozen worden. *Een volledige evaluatie omdat de negen cellen: drie perspectieven en drie aandachtsgebieden.*

Tabel: De invalshoeken bij evaluatie van een verzelfstandigde organisatie gericht op drie aandachtsgebieden vlg. Plug e.a. (1998)

	sturingsrelatie	bedrijfsvoering	output
bestaande doelen	I	II	III
nieuw beleid	IV	V	VI
procesdynamiek	VII	VIII	IX

7 We gaan uit van een opdrachtgever die negen cellen in de evaluatie-opdracht gevuld wil zien. Hoe te werk te gaan met betrekking tot de cellen I, II en III. Bepaal of de verzelfstandigde organisatie qua sturingsrelatie, intern bedrijfsvoering en prestaties bekeken wordt *vanuit de oorspronkelijke doelstellingen of niet*. Zie de cellen I, II en III.

7a *Beschrijf welke doelstellingen betrekking hebben op elk van de drie aandachtsgebieden: de sturingsrelatie, op de bedrijfsvoering en op de output*. Raadpleeg het oorspronkelijke beslisdocument en het actuele managementcontract.

- Plug e.a. geven aan dat voor de sturingsrelatie van belang kan zijn geweest dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet meer uitstrekt tot beslissingen over individuele gevallen.
- Voor de interne bedrijfsvoering kan van belang zijn dat de personeelsomvang vermindert.

- Voor de output kan van belang zijn dat het aantal klachten per 1000 beslisgevallen of produkten afneemt met x procent in de periode 1 t/m 3.

7b Probeer *meetbare* doelstellingen te vinden voor elk van de drie aandachtsgebieden. Zoek indicatoren (Dit punt wordt door Plug e.a. niet genoemd).

7c Ga per aandachtsgebied na welk van de diverse beleidsdoelstellingen, gevat in meetbare doelstellingen, *in welke mate* gerealiseerd zijn.

- Als doelstellingen op het vlak van *de sturingsrelaties* niet (voldoende) zijn gerealiseerd: waar ligt dat dan aan? Welke consequenties heeft dat?
- Als doelstellingen op het vlak van de *interne bedrijfsvoering* niet (voldoende) zijn gerealiseerd: waar ligt dat dan aan? Welke consequenties heeft dat?
- Als doelstellingen op het vlak van *de beleidsprestaties* niet (voldoende) zijn gerealiseerd: waar ligt dat dan aan? Welke consequenties heeft dat?

- Als doelstellingen op het vlak van *de sturingsrelaties* wel (voldoende) zijn gerealiseerd: waar ligt dat dan aan? Welke consequenties heeft dat?
- Als doelstellingen op het vlak van de *interne bedrijfsvoering* niet (voldoende) zijn gerealiseerd: waar ligt dat dan aan? Welke consequenties heeft dat?
- Als doelstellingen op het vlak van *de beleidsprestaties* niet (voldoende) zijn gerealiseerd: waar ligt dat dan aan? Welke consequenties heeft dat?

8 Stap acht: een tweede perspectief op de drie aandachtsgebieden nodig? Bepaal of de verzelfstandigde organisatie qua sturingsrelatie, intern bedrijfsvoering en prestaties bekeken wordt *vanuit het perspectief van nieuw beleid of niet*. Keuze met betrekking tot de cellen IV, V en VI. Het beleid met betrekking tot verzelfstandiging staat niet stil, zoals bleek uit nota's als 'aanwijzingen inzake zbo', 'Eindrapport van de Werkgroep Markt en Overheid'. Nieuwe visies in deze rapporten vertolken nieuwe doelstellingen en uitgangspunten.

8a Gaan ze ook op de de evalueren organisatie X of raakt dat deze niet? Indien nieuwe inzichten relevant zijn, zijn vervolgvragen aan de orde.

8b Ga na welke nieuwe inzichten er zijn op het vlak van de sturingsrelatie, bepaal weer meetbare doelstellingen en zoek eventueel andere indicatoren, en ga na of de doelstellingen in voldoende of onvoldoende mate zijn gerealiseerd en wat de consequenties daarvan zijn.

8c Ga na welke nieuwe inzichten er zijn op het vlak van de interne bedrijfsvoering, bepaal weer meetbare doelstellingen en zoek eventueel andere indicatoren, en ga na of de doelstellingen in voldoende of onvoldoende mate zijn gerealiseerd en wat de consequenties daarvan zijn.

8d Ga na welke nieuwe inzichten er zijn op het vlak van de output, bepaal weer meetbare doelstellingen en zoek eventueel andere indicatoren, en ga na of de doelstellingen in voldoende of onvoldoende mate zijn gerealiseerd en wat de consequenties daarvan zijn.

9 Negende stap: is een derde perspectief op de drie aandachtsgebieden nodig? Bepaal of de verzelfstandigde organisatie qua sturingsrelatie, intern bedrijfsvoering en

prestaties bekeken wordt vanuit het perspectief van *procesdynamiek* of niet (verg. ook Bovens & 't Hart, 1996: 147-153). De cellen VII, VIII en IX. Het doel hiervan is vooral om inzicht te verkrijgen, het vellen van een oordeel is minder van belang. Het vergroten van inzicht in de beleidsdynamiek biedt '*mogelijkheden tot leren en reflectie*' (Plug e.a., 1998: 14). De evaluatie vanuit dit perspectief kan zicht geven op een 'zwart gat'. Een zwart gat is 'een ster die zoveel energie gebruikt dat hij niet meer zichtbaar is'. Bij en rondom een organisatie kunnen ook zwarte gaten bestaan, zo betogen Plug e.a. De organisatie die een zwart gat kent, is niet meer poreus en ontvankelijke voor belangrijke externe ontwikkelingen.

9a Is dit perspectief van beleidsdynamiek relevant voor de te evalueren organisatie X? Zo ja, dan zijn vervolgvragen aan de orde.

9b Ga na welke inzichten beleidsdynamiek oplevert met betrekking tot de sturingsrelatie en oordeel. Wat zijn de consequenties?

9c Ga na welke inzichten beleidsdynamiek oplevert met betrekking tot de interne bedrijfsvoering en oordeel. Wat zijn de consequenties?

9d Ga na welke inzichten beleidsdynamiek oplevert met betrekking tot de output en oordeel. Wat zijn de consequenties?

10 Stap tien: Bekijk opnieuw of *de negen-sprong* volledig gemaakt kan worden.

Tabel: De invalshoeken bij evaluatie van een verzelfstandigde organisatie gericht op drie aandachtsgebieden vlg. Plug e.a. (1998)

	aandachtsgebied: sturingsrelatie	aandachtsgebied: bedrijfsvoering	aandachtsgebied: output
perspectief: bestaande doelen	I	II	III
perspectief: nieuw beleid	IV	V	VI
perspectief: procesdynamiek	VII	VIII	IX

11 Probeer passende antwoorden te vinden op struikelblokken bij het juist evalueren van een verzelfstandiging. Deze stap wordt door Plug e.a. wel genoemd, waar de uitwerking is deels van hen en deels van ons.

De klassieke methode van effectiviteitsonderzoek is niet (volledig) toepasbaar. Deze methode behelst dat nagegaan wordt of de doelstellingen achter het specifieke verzelfstandigingsbeleid in casus x bereikt worden en of dit aan het beleid ligt. Bij verzelfstandiging doet zich juist dynamiek in doelstellingen voor (Plug, Geut & In 't Veld, 1998: 11). Bijvoorbeeld: jarenlang was geen vraag of verzelfstandigde organisaties commerciële nevenactiviteiten mogen ontplooiën, maar onder invloed van marktwerkingsdiscussies wordt dat in de periode 1994-1998 een item door onder meer het rapport van de commissie-Cohen. Betrek bij de evaluatie van een hybride verzelfstandigde organisatie specifieke literatuur zoals '*Noorderlicht*' van In 't Veld (1997).

- *Fairness*. Bij verzelfstandiging vraagt een faire beoordeling extra aandacht. Moet de organisatie die deze nevenactiviteiten vervult nu positieve waardering krijgen of niet? Volgens de oorspronkelijke doelstellingen waren de nevenactiviteiten toegestaan en volgens recentere meningsvorming worden kanttekeningen geplaatst omdat ze concurrentieverstorend kunnen werken of werken. De oplossing? Heel eenvoudig: evaluatie vanuit meerdere perspectieven (Plug, Geut & In 't Veld, 1998: 11).
- *Meer dan een programma*. Een specifiek probleem is dat de verzelfstandigde organisatie meer dan een beleidsprogramma uitvoert. Dit probleem is gelijk aan het probleem van het evalueren van een organisatie.
- *Imperfecte evaluatie*. De wet van de evaluatieve gebreken doet zich ook hier voor. Bijvoorbeeld: het vlug meten na de verzelfstandiging waardoor allerlei gegevens nog ontbreken, het ontbreken van een nulmeting.
- *Opiniedynamiek*. Rond verzelfstandiging is sprake van verandering in opinie. De algemene politieke opinie over verzelfstandiging verschuift. Aanvankelijk was de hoop dat verzelfstandiging meer effectiviteit en efficiency zou brengen in de bedrijfsvoering door organisaties die 'bulk' leverden, zoals studiebeurzen door de Informatie Beheer Groep. Na het aantreden van het kabinet-Kok I in 1994 werd de kritiek op verzelfstandiging op rijksniveau wat luider; het primaat van de politiek moest voorop staan. Of die roep terecht is blijft terzijde. Natuurlijk waren er veel misverstanden, zoals het misverstand dat door zbo-vorming de ministeriële verantwoordelijkheid ineens helemaal verdwenen zou zijn. Dat is niet zo; wel is die verantwoordelijkheid beperkter dan bij het ontbreken van verzelfstandiging.
- *Voortschrijdend inzicht*. Met het in beeld komen van en de verdere ontwikkeling van relatiemanagement tussen een kerndepartement en een verzelfstandigde eenheid, kan de voor een verzelfstandiging specifieke situatie beter onderwerp van onderzoek zijn.

Literatuur over evaluatie van agentschappen en zbo's

- Borst, E.J. de, en R.E. de Smidt, Verzelfstandiging verantwoord - Evaluatie van de agentschapconstructie IND, Ministerie van Justie, Afdeling beleidsanalyse van de Directie FEZ, Den Haag, 1997.
- Dorresteyn, A.G.M. en A.M. van der Westen, Prestatiemetingssystemen bij agentschappen, in: overheidsmanagement, 1998, nr. 3, pp. 68-72.
- Helden, G.J. van, en E. Janssen, Prestatiemeting bij gemeenten, in: Overheidsmanagement, 1996, nr. 1.
- Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten, in: Overheidsmanagement, 1995, nr. 12, pp. 324-329.
- Herweijer, M., De dynamiek van doelstellend gedrag, in: Lehning, P.B. en J. Simonis (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Meppel, 1987, pp. 177-195.
- Veld, R.J. in 't, Noorderlicht, Vuga, Den Haag, 1997.
- Plug, P., L. Geut en R.J. in 't Veld, Een beknopte handleiding voor het evalueren van een verzelfstandiging, in: Openbaar Bestuur, 1998, nr. 9, pp. 11-15.
- Plug, P., Over de levensvatbaarheid van hybride organisaties, in: Openbaar Bestuur, 1997, nr. 11, pp. 9-15.
- Bovens, M. & P. 't Hart, Understanding policy fiascoes, Transaction Books, New Brunswick, 1996.

Literatuur

- Plug, P., L. Geut en R.J. in 't Veld, Een beknopte handleiding voor het evalueren van een verzelfstandiging, in: Openbaar Bestuur, 1998, nr. 9, pp. 11-15.

C Uitwerking

Wat toont de praktijk van sturen op afstand? We belichten hier de volgende onderwerpen:

- Aandachtspunten bij de overweging van verzelfstandiging
- De praktijk van vorming van een zbo: de casus Staatsbosbeheer (SBB).

Hoe komt een departement tot de keuze voor een zbo en welke aspecten zitten aan die keuze?

- De praktijk van de vorming van een agentschap.
- Wat leert de praktijk van de aansturing van verzelfstandigde organisaties: hoe wordt de aansturing georganiseerd?; is verzelfstandiging een mythe?
- Verzelfstandiging in gemeenten.

20 Aandachtspunten bij het overwegen van verzelfstandiging

Enkele jaren terug werden we gebeld door de secretaris van de ondernemingsraad van de Rijksverkeersinspectie. Hij vertelde dat een verzelfstandiging van de Rijksverkeersinspectie niet uitgesloten was en dat de ondernemingsraad daarom eens wilde weten welk type organisaties voor verzelfstandiging in aanmerking kwamen, in hoeverre er verschil was tussen externe en interne verzelfstandiging en op beoordelingscriteria je moest letten om te weten te komen of een externe verzelfstandiging misschien niet en een interne verzelfstandiging wel aan de orde was. De checklist van de commissie-Sint was nog niet beschikbaar en daarom besloten we op basis van eigen ervaring en literatuur een checklist te ontwerpen. Als relevante studies zagen we studies van Boxum e.a. (1989) en Wilson (1989). Dat bracht ons tot de volgende checklist, die wij overigens niet direct op de inspectie behoeften toe te passen. Daarover zou de raad zich later buigen.

Checklist voor het overwegen van verzelfstandiging

a *Overheidstaak of niet?* Een eerste vraag is of de taak van de uitvoeringsorganisatie een overheidstaak is en blijft. Is het antwoord daarop positief dan volgt de vraag of sprake moet zijn van wel of geen territoriale decentralisatie. Is het antwoord daarop negatief dan kan externe verzelfstandiging overwogen worden. Het uiteindelijke antwoord daarop hangt af van de antwoorden op de vervolgvragen.

b *Homogeniteit van produkten.* Een uitvoeringsorganisatie kan extern verzelfstandigd worden als het geproduceerde produkt homogeen is. Is het produkt niet homogeen dan is zeer de vraag of verzelfstandiging kansen biedt om op resultaat te sturen, de beleidsvoering bedrijfseconomisch in te richten, en efficiency te bevorderen.

c *Zichtbaarheid en meetbaarheid.* Maar homogeniteit is voor externe verzelfstandiging niet genoeg. Het produkt van een inlichtingendienst is wellicht nog als betrekkelijk homogeen te definiëren terwijl sturen op resultaat en op bedrijfseconomische gronden

daar toch moeilijk is. Er is dus een additioneel criterium nodig of er zijn meerdere criteria nodig. We formuleren er twee. Het homogene produkten of de homogene produkten moeten zichtbaar te maken zijn en meetbaar. Meestal is hiervan sprake bij geïndividualiseerde beleid, zoals bij verstrekking van vergunningen, uitkering van pensioenen en andere uitkeringen. Denk hierbij aan de Informatie Beheer Groep die beschikkingen voor studenten produceert: homogeen, zichtbaar en meetbaar. Denk aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst: het gaat om asielaanvragen, er zijn aantallen asielaanvragen in het geding, en er volgen uitspraken en opvangmogelijkheden.

d *Hoofdtak*. Als een organisatie zowel homogene, zichtbare en meetbare taken uitvoert maar ook andere taken, is de vraag welke de hoofdtak is of er meerdere hoofdtaken zijn. Is de hoofdtak een andere dan een zichtbare die homogene meetbare produkten oplevert dan is het zeer twijfelachtig of externe verzelfstandiging gewenst is. Een uitvoeringsorganisatie die in principe aan de drie criteria voldoet, is bijvoorbeeld een gevangenis. In sommige culturen worden gevangenis verzelfstandigd, in andere niet. Blijkbaar is er nog een ander criterium in het geding. Zie e en f.

e *Specifieke behoeften*. De volgende vraag luidt: als de hoofdtak produktgericht is, het produkt homogeen, zichtbaar en meetbaar is, is er dan ook behoefte om de uitvoeringsorganisatie op afstand te plaatsen. Is er een motief voor verzelfstandiging? Hierbij is te denken aan:

- gewenste onafhankelijkheid in de omgang met het produkt aan de orde (bijvoorbeeld onafhankelijkheid bij arbitrage; denk ook aan een Kiesraad),
- en/of reductie van complexiteit in de uitvoering door specifieke deskundigheid (deskundigheidsmotief; denk aan een Octrooiraad),
- en/of van betrokkenheid van specifieke actoren (participatiemotief, zie de Arbeidsvoorzieningsorganisatie),
- en/of van aansturing en uitvoering op bedrijfseconomische gronden?

In werkelijkheid komen er nog andere om de hoek kijken, zoals het verhogen van de arbeidssatisfactie van personeel door een zelfstandige bedrijfsvoering met prikkels (beloningen), het bereiken van een 'hoger' resultaat, het realiseren van een bezuiniging (zie Algemene Rekenkamer, 1995; Tolsma e.a., 1995).

f *Extern of niet extern: verantwoordelijkheid*. Als een uitvoeringsorganisatie in principe een hoofdtak heeft die aan de drie criteria homogeniteit, zichtbaarheid en meetbaarheid voldoet, en waarbij de motivering (i.c. behoefte) te formuleren is, is vervolgens de stap: wenst de minister hiervoor de volledige ministeriële verantwoordelijkheid? Als opstap daartoe zijn twee analyses te verrichten:

- een *rechtsstatelijke analyse* en
- een *risico-analyse*.

Een vraag in een rechtsstatelijke analyse is: wat verzet zich ingevolge grondwettelijke en andere wetten tegen verzelfstandiging? Vragen in een risico-analyse zijn onder meer: wat kan er gebeuren als een organisatie verzelfstandigd is? Wordt de inbreng van deskundigen en/of belanghebbenden te groot? Welke remedies zijn er bij calamiteiten en wie heeft dan welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en hoe lopen de verantwoordingsprocessen (van wie hoe naar wie)? Hoe zit het met de politieke gevoeligheid? Als de bewindspersoon voor bijvoorbeeld gevangenis de

volledige verantwoordelijkheid eist, vervalt externe verzelfstandiging en komt de interne verzelfstandiging voor beoordeling in aanmerking. Is een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid niet uitgesloten, dan dient nader bezien te worden hoe de koppelingsarrangementen eruit zien, dus de relatie tussen departement en uitvoeringsorganisatie.

g *Intern: eigen bedrijfsvoering.* Nemen we aan dat zekere ministeriële verantwoordelijkheid gewenst is, dan is externe verzelfstandiging onmogelijk en is de volgende stap: kan een interne verzelfstandiging? We gaan er hier vanuit dat het agentschap de enige interne verzelfstandigingsmogelijkheid is. De vraag is dan naast de vraag of er sprake is van een hoofdtaak met een homogeen produkt (of homogene produkten), een zichtbaar produkt en een meetbaar produkt of een eigenstandig beheer voor een uitvoeringsorganisatie nodig is.

Of hiervoor argumenten bestaan is door de Heroverwegingswerkgroep (1991) '*Verder bouwen aan beheer*' aangegeven. Denk bijvoorbeeld aan eigenstandige bedrijfsvoering, het opbouwen van reserves, het benutten van middelen over de jaargrens. Zie ook de motieven voor agentschapsvorming in de praktijk.

h Zijn er *geen* argumenten voor een zelfstandige bedrijfsvoering in de vorm van een agentschap dan kan men terugvallen op het onderbrengen van een organisatie als een 'gewoon' departementsonderdeel.

Motieven voor verzelfstandiging op een rij

Als we de checklist toepassen op het brede spectrum aan overheidsorganisaties, welke springen er dan als verzelfstandigingsrijp uit? Als de volgende motieven die Van Twist c.s. noemen aan de orde zijn.

a Bedrijfsvoeringsoverwegingen

- a1 Toename van het kostenbewustzijn bij de uitvoering
- a2 Hogere cliëntgerichtheid van een uitvoeringsorganisatie
- a3 Toepassingsmogelijkheid van bedrijfseconomische principes: bijvoorbeeld output-financiering en kostentoerekening

b Bestuurlijke overwegingen

- b1 Herstel politiek primaat
- b2 Top kerndepartementen kan sturen op hoofdlijnen i.p.v. op details
- b3 Onafhankelijke taakuitvoering
- b4 Inbreng van maatschappelijke actoren in beleidsuitvoering (bijv. bij de arbeidsvoorziening)
- b5 Meer zicht op te bereiken resultaten

c Overwegingen m.b.t. machtsverhoudingen

- c1 Emancipatie van de beleidsuitvoering
- c2 Geringere overheersing van beleidsontwikkeling en beleidsmakers
- c3 Decentralisatie van bevoegdheden en integraal management

d Organisatorische overwegingen

- d1 Minder verkokering
- d2 Kwaliteitsverbetering van de beleidsuitvoering
- d3 Meer draagvlak voor beleidsuitvoering
- d4 Homogenisering van de beleidsuitvoering in eenheden.

Dat antwoord is nog te vaag. Door Wilson (1989) is geprobeerd om een indeling te maken.

Typen uitvoeringsorganisaties

Schema: Indeling in typen uitvoeringsorganisaties

typen uitvoeringsorganisaties	activiteiten bekend	activiteiten onbekend
resultaten bekend	<i>produktie-organisatie</i> bijv. belastingdienst	' <i>craft organization</i> ' bijv. recherche-dienst
resultaten onbekend	<i>procedure-organisatie</i> bijv. universiteit	' <i>coping organization</i> ' bijv. geheime dienst

Wilson onderscheidt twee dimensies voor het onderscheiden van uitvoeringsorganisaties: of activiteiten bekend kunnen zijn of niet, of effecten bekend of onbekend zijn of raken. Combinatie hiervan leidt tot vier typen uitvoeringsorganisaties:

a een *produktie-organisatie*: activiteiten zijn bekend, resultaten zijn in principe ook bekend. Een voorbeeld hiervan is een belastingdienst, een organisatie die leningen aan studenten verstrekt, een organisatie die asielzoekersaanvragen behandelt en afhandelt;

b een *procedure-organisatie*: activiteiten zijn bekend maar resultaten en effecten niet. Een voorbeeld hiervan is een leger in vreedstijd.

c een '*craft organization*': de activiteiten zijn onbekend maar de resultaten zijn wel bekend. Een voorbeeld hiervan is een recherche-organisatie. Waar de rechercheurs zich precies bevonden en wat ze de hele dag doen is vager dan voor een productie-organisatie, maar wel is na verloop van tijd bekend of er aanhoudingen en veroordelingen volgen.

d een '*coping organization*': zowel de activiteiten als de resultaten zijn onbekend. Een voorbeeld is een geheime dienst. Inherent hieraan is dat niet de prestaties en effecten precies omschreven worden. Zou dat wel gebeuren dan vindt geen doelbereiking plaats.

Deze indeling is aantrekkelijk, hoewel ze wat Amerikaanse trekjes heeft (De Vries, 1992). Een organisatietype dat zich het meest leent voor externe verzelfstandiging is de productie-organisatie. Ook procedure-organisaties lenen zich voor externe verzelfstandiging. De empirie leert dat veel productie- en procedure-organisaties ook een zbo'status hebben. De kenmerken van deze organisatietypen zijn blijkbaar noodzakelijk, maar ze zijn niet voldoende want er bestaan ook van die organisaties die niet verzelfstandigd zijn of worden.

Organisatiekundige karakteristieken van het proces van verzelfstandiging

Wie tot een verzelfstandiging besloten heeft, komt vroeg of laat voor de vraag te staan om de verzelfstandiging te organiseren. Wellicht kan hier de dissertatie van Janita Vos (1993) behulpzaam zijn. Hij bezag de volgende vragen in relatie tot het Kadaster:

- wat zijn de voornaamste karakteristieken van het ontwerpproces bij verzelfstandiging?;
- op welke wijze hangt dit samen met de verzelfstandigingsvorm?;
- wat zijn de verbanden tussen het diagnoseproces, het ontwerpproces en het veranderingsproces?;
- wat bepaalt de verwevenheid tussen het diagnoseproces, het ontwerpproces en het veranderingsproces?

Het zijn het soort vragen dat ook de promotor Ton de Leeuw niet schuwt.

21 Zbo-vorming in de praktijk: Staatsbosbeheer en de evaluatie van een verzelfstandiging

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zegt in een debat met de Tweede Kamer toe de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (SBB) te zullen overwegen. U bent ambtenaar op LNV en krijgt van de ambtelijke leiding de opdracht te kijken welke motieven daarvoor zijn aan te voeren. Wat doet U? U kent uw literatuur en raadpleegt de zojuist genoemde lijst van Van Twist c.s. (1996) van potentiële argumenten.

U moet bezien welke van toepassing zijn. Dat zal afhankelijk zijn van wat u weet van SBB. We gaan het probleem oplossen. We halen daarvoor wat breder uit door ook de geschiedenis van LNV kort te schetsen en daaruit als het ware de oplossing en urgentie te laten 'groeien'. Blijken zal dat SBB een zbo wordt volgens het nieuwe regiem en dat daarvoor specifieke motieven gelden. Niet alle argumenten uit de lijst van Van Twist c.s. worden door de minister aangevoerd. De centrale vraag wordt: hoe komt een departement tot de keuze voor een zbo en welke aspecten zitten aan die keuze?

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vanaf 1945

In de periode 1945-1998 hebben zich grote veranderingen voorgedaan in de omgeving, het beleid en de organisatie van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Bekke c.s. (1994) spreken zelfs van een salto mortale. Hoe die veranderingen te begrijpen? De agenderingstheorie van Kingdon over beleidsramen die zich openen en sluiten is ons behulpzaam bij de verklaring.

De eerste periode

In de eerste jaren na 1945 was er in de landbouwsector weinig onrust te bespeuren. Er is sprake van een succesformule. De aanpak van problemen is nuchter. De leidinggevenden hebben hoofdzakelijk een land- en tuinbouwachtergrond. De beleidsdirecties worden bevolkt door inhoudelijke deskundige ingenieurs. De staf kent veel juristen en juristen zijn ook duidelijk in de ambtelijke top aanwezig. De organisatie van het ministerie is sterk hiërarchisch. De veldkennis van het ministerie is groot en er bestaan duidelijke verbanden met het groene front, de belangenorganisaties, de Wageningse universiteit, de Rabo-bankwereld. Het CDA is

onder het personeel met 39 procent in vergelijking met andere departementen sterk vertegenwoordigd, terwijl 28 procent lid was van de PvdA (cijfers in Roborgh en Rosenthal, 1989). Oud-minister Braks zou later, in 1991, spreken van het '*Corps Diplomatique Agricole*'. In deze serene periode zorgde het ministerie, in een goede verhouding met de hecht georganiseerde maatschappelijke cliëntèle en hun politieke vertegenwoordigers, voor beleid dat gericht was op voedselvoorziening, een goed inkomen voor boeren, tuinders en vissers, en een versterking van de internationale concurrentiepositie.

De tweede periode

We komen bij de tweede periode. Vanaf 1980 beschikt het departement volgens een enquête onder topambtenaren van alle departementen *aanvankelijk* nog over een hoge plaats op *de departementale prestigeladder* (Rosenthal c.s., 1986b). Landbouw en Visserij wordt getypeerd als geruisloos, harmonieus en cliëntèlegericht. Een departement ook met een goed intern en extern management (1986b: 143, 145). Er lijkt rond 1985 nog geen vuiltje aan de lucht. Maar dat is oppervlakkige schijn. Vanaf 1980 tot 1992 zijn er veranderingen nodig als gevolg van ontwikkelingen in de omgeving van het departement: economische en politieke ontwikkelingen in binnen- en buitenland. Natuur en milieu vragen meer aandacht, mede omdat belangenorganisaties zich weren. Van boeren wordt verwacht dat ze marktgericht gaan werken en milieuvriendelijker. Milieu dient zich als 'issue' aan. De Europese regelgeving breidt steeds verder uit. Veel bedrijven kunnen het hoofd financieel niet meer boven water houden.

Het ministerie is vrij abrupt gedwongen om een *restrictief beleid* in gang te zetten met een superheffing, visquoteringsregelingen en de interimwet-Mest, zonder dat het zich sterk bekommerd had om de uitvoerbaarheid hiervan. Het landbouwfront verzwakt. Daarop moet het ministerie niet alleen reageren en mee omgaan. Binnen de rijksdienst ontstaat druk om bij te dragen aan bezuinigingen. Tevens moet er gereageerd worden op verschuivingen in de internationale economie. Daar blijft het niet bij. Er ontstaan diverse crises, zoals over de visfraude - die minister Gerrit Braks zijn politieke kop kostte -. De crises liepen uit op een '*Ministerie in crisis*', de titel die Oscar van der Kroon (1994) zijn boek over LNV meegaf.

Met het aftreden van minister Gerrit Braks waren de problemen op het ministerie ook nog niet weg. Staatssecretaris Gabor van LNV schendt de 'Haagse bestuurlijke zeden' door in december 1991 openlijk over zijn medewerkers te klagen wat hem een reprimande van premier Ruud Lubbers en 'zijn' minister Piet Bukman oplevert. De vraag of hij misschien gelijk had komt niet meer aan de orde. De Algemene Inspectie Dienst (AID) komt onder meer door problemen bij de controle bij de zeevisserij in 1991 zwaar onder vuur te liggen. De bestuurskundige Hans Bekke zou ook hierover het ministerie adviseren. Hij lichtte met De Vries de AID door (Bekke en De Vries, 1991b). Een van de conclusies was dat de verschillende afdelingen nagenoeg onafhankelijk van elkaar functioneren en te weinig samenwerken, dat er onvoldoende directe leiding bij de uitvoering in het veld was en een te omvangrijke praatcultuur met veel overleg en vergaderingen. Een samenvoeging met de Economische Controle Dienst zou zijn te overwegen (Bekke en De Vries, 1991a).

Ook onder minister Piet Bukman bleef in die jaren, 1991 en 1992, alle macht geconcentreerd rond de ambtelijke top: secretaris-generaal Tjibbe Joustra en zijn medewerkers. Zijn macht is dan 'nog ongebroken', meldt Van der Kroon (Vrij Nederland, 5 maart 1994). Van der Kroon spreekt over 'de gek makende en verstopte bureaucratie van een Haags ministerie, waar iedereen die niet loyaal is met de leiding een verdere carrière wel kan vergeten'.

In 1991 volgen in de media onthullingen over intimidatie op LNV, een autoritaire managementstijl en een gebrekkige communicatie met de rest van het ministerie. Minister Bukman roept daarop de hulp in van derden. Eind 1991 wordt de commissie-Kroes ingesteld met als taakopdracht:

'In hoeverre bieden organisatie, coördinatie en arbeidsverhoudingen op het Ministerie van LNV voldoende waarborg dat in de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering natuur- en milieubelangen optimaal tot hun recht komen. Kunnen tegen de achtergrond daarvan in de organisatie en in haar intern en extern functioneren verbeteringen worden aangebracht?'

De commissie waarin onder meer oud-minister Max Rood en de Commissarissen der Koningin Jan Hendriks en Schelto Patijn zitting had, wordt ondersteund door de bestuurskundige Leo Klinkers.

Minister Bukman wacht het rapport van de commissie-Kroes niet af maar start begin 1992 *het Zwaluw-project*, gericht op cultuurverandering. Er moet meer openheid en communicatie op het departement komen. Glasnost en Perestrojka doen hun intrede. Een politieke meesterzet omdat de critici hem na het uitkomen van het rapport-Kroes niet kunnen verwijten niets gedaan te hebben. Bovendien verdeelt de zet de kritische geesten in twee kampen: zij die zich koest houden en zij die meewerken aan de gewenste cultuuromslag.

De commissie-Kroes komt in mei 1992 met het verwachte kritische rapport '*Op weg naar een groene balans*' waarin het ministerie wordt gekenschetst als een 'eenkennig boerendepartement' met een 'eilandencultuur', 'voortdurende herhaling van belangengevechten' en een 'machtsgeoriënteerde managementstijl'. Het departementaal prestige onder topambtenaren blijkt sinds 1985 gedaald. Het departement heeft defensief en afwachtend gereageerd op een sterke veranderende 'buitenwereld'. Van een probleemoplossend ministerie is er een verschuiving waar te nemen naar een sterk op bureaucratische en juridische procedures steunend departement. Er wordt meer vertrouwd op herstructurering van de organisatie dan op nieuwe en uitdagende beleidsvisies. De beleidscultuur is defensief en gesloten. Er is nog steeds sprake van een ijzeren driehoek, bestaande uit het ministerie, het agrarisch bedrijfsleven en Kamerspecialisten. De commissie vindt het nodig dat die driehoek wordt vervangen door het drieluik natuur/milieu-landbouw-openluchtrecreatie.

De commissie heeft voorts de indruk dat opeenvolgende bewindslieden onvoldoende betrokken zijn bij de cultuur, communicatie, organisatie en management. De ambtelijke managementstijl is sterk 'top down'. De commissie meent dat dat wel nuttig kan zijn om directies bij de les te houden maar voor het overige contraproductief is. De bewindslieden laten het management van de organisatie volledig over aan de secretaris-generaal en de invloedrijke stafdirecties. In de subtop is sprake van een 'survival of the fittest'. De subtop houdt zich koest. 'Zoals hazen zich

bij gevaar plat in het gras drukken', zo houden directeuren vanuit een overlevingsstrategie hun hoofd beneden het maaiveld. De ambtelijke top laat negatieve oordelen indirect blijken door te knijpen op middelen, door er met anderen terloops over te praten waardoor duidelijk wordt 'wie besmet is' of 'in de ban'. Er geldt 'aanpassen' of 'oprotten'. Dat is ernstig volgens de commissie. Er is sprake van 'een verticale informatiekloof' en een angst om fouten te maken, wat leidt tot zelfcensuur tot in de basis van de organisatie.

De commissie bepleit verder een eenhoofdige politieke leiding. De post van staatssecretaris kan geschrapt worden. Daar kan Gabor het mee doen. Het terminatievoorstel zou door sommigen met hoon worden ontvangen omdat het volkomen buiten de aanleiding voor instelling van de commissie-Kroes en de discussie staat. De commissie wist dat natuurlijk ook wel.

De reacties op het rapport getuigen van 'ernst'. Commentator Jan Joost Lindner spreekt van een 'onthutsend rapport' en 'wanbestuur' waaraan onder meer de vorige secretaris-generaal en minister Braks schuldig waren (De Volkskrant, 30 mei 1992). Topambtenaar Joustra van LNV toont zich tevreden dat 'de aanbevelingen van de commissie in het verlengde liggen van wat al gebeurt' (De Volkskrant, 23 mei 1992). De directeur van de AID, mw. G. Kostwinder, stuurt alle medewerkers in mei 1992 een brief waarin ze schrijft hoe pijnlijk de bevindingen van Kroes c.s. over intimidatie zijn voor de dienst en hoe ze alles in het werk stelt om de onderlinge verhoudingen binnen de inspectiedienst te verbeteren. Ze stelt ronduit dat de commissie de klacht van sommige medewerkers, die gewag maakten van intimidatie, bevestigt. Zij geeft een projectgroep de taak mee te werken aan een beter werkklimaat.

De Tweede Kamer discussieert medio 1992 over dit rapport. Kort voor het parlementaire debat onderneemt F. van Beusekom, de voormalige directeur van Staatsbosbeheer en later op een zijspoor gezette op LNV nog actieve ambtenaar, een actie waarin hij aandringt op het vertrek van de ambtelijke top van LNV. Zijn oproep heeft niet het gewenste effect. Minister Bukman houdt vast aan zijn uitgangspunt dat het mogelijk is om de noodzakelijke cultuurverandering met de huidige ambtelijke top te realiseren en de Kamer steunt hem daarin. De minister zegt toe over de voortgang van de cultuuromslag te zullen rapporteren bij de Memorie van Toelichting op de begroting van LNV.

De derde periode

We komen bij een derde periode: medio 1992-1994. LNV tracht zich vlak voor en na het reinigingsritueel rond de rapportage van de commissie-Kroes in 1992 te ontwikkelen tot een '*lerende*' en '*ondernemende organisatie*'. De politieke aandacht voor woelingen maakt geleidelijk plaats voor pogingen tot verbetering van de organisatie van het departement. Het zogenaamde *Zwaluwproces* komt begin 1992 op gang. Gewenst zijn: meer aandacht voor beleidsintegratie, een verbeterde organisatorische aansturing, een opener managementstijl en meer openheid naar de samenleving. Het denken over verzelfstandiging is dan aan de orde, want secretaris-generaal Joustra van LNV had deel uitgemaakt van de Heroverwegingswerkgroep die '*Verder bouwen aan beheer*' publiceerde, waarin gepleit werd voor resultaat gericht werk, integraal management en voor externe en interne verzelfstandiging.

Catrien Termeer (1993), bekend van een dissertatie over de mestproblematiek, beschouwt de jaren '91-'93 nog als '*cultuurverstarring*'. Bekke c.s. melden in 1994 in '*De salto mortale van LNV*' dat het topmanagement nog steeds te weinig oog heeft voor de noodzaak om naast structuurveranderingen ook de organisatiecultuur in een positieve richting te 'duwen'. Bekke c.s. nemen enige afstand van de conclusies van de commissie-Kroes. Oud-minister Kroes stelde dat de crisis op LNV was ontstaan door de 'ijzeren driehoek', de nauwe samenwerking tussen bedrijven, ministerie en politiek. De crisis is volgens Bekke c.s. te wijten aan 'erosie' van de ijzeren driehoek. 'Door de veranderingen in beleid en organisatie werden de medewerkers van het ministerie gedwongen een salto mortale uit te voeren. Per definitie een moeilijke sprong, die veel publiek trekt'.

De vierde periode

De vierde periode: 1994-1998. Deze periode behandelen Bekke c.s. niet. Hun analyseperiode eindigt begin 1994.

Van interne turbulentie op het departement zelf is niet meer zozeer sprake, maar de landbouwvraagstukken worden niet minder. De problemen in de varkenshouderij-sector worden nog groter. De CDA'er Piet Bukman werd in 1994 opgevolgd door de liberaal Jozias van Aartsen, zoon van de vroegere minister en oud-sg van BiZa. De niet-agrariër van Aartsen werkte zich vanaf 1994 aardig in. Helemaal varen op de koers van de departementsambtenaren deed hij niet. Hij ging vaak buitenom, zoals Vrij Nederland schreef (14 juni 1997). Hij wist als voormalig secretaris-generaal dat ambtenaren informatie kunnen achterhouden of selecteren. En hij kende het rapport van de commissie onder leiding van Neelie Kroes, een paar jaar eerder opgesteld. Daarom won hij vaak advies in van deskundigen uit Wageningen of elders. Van Aartsen kreeg te maken met de mestproblemen, een oproep om de mestboekhouding te boycotten door een nieuwe boerenleider -Van den Brink-, en een varkenspest-crisis in 1997. De boerenwereld, met name de varkenshouderij, verspeelde geleidelijk krediet bij de bevolking door niet echt te willen meewerken aan beleid.

Hoe deze ontwikkelingen te begrijpen?

Om de ontwikkelingen te doorgronden, kan men proberen te bezien wat de aard ervan is en hoe de veranderingen te verklaren zijn. We concentreren ons op het laatste, maar kunnen er niet omheen te stellen dat ontwikkelingen inwerken op de aard van de *verschuivingen* in de relaties tussen departementen en actoren in hun omgeving. Het gaat om acht ontwikkelingen. We sluiten aan op andere auteurs die er zeven noemen (Koppenjan en Ringeling, 1994: 204).

Acht ontwikkelingen in de verschuiving tussen departement en 'omgeving'

De volgende ontwikkelingen werkten vanaf 1945 in op de relatie van departementen met hun omgeving.

a *intensivering*. Er is sprake van een groei van de overheid in termen van budget en personeel als reactie op de toenemende behoefte aan overheidsmaatregelen. Er is agenderingsdruk vanuit allerlei belangen. Bij LNV was sprake van toenemende druk om met natuur en milieu rekening te houden.

b *rationalisering*. Er is sprake van verwetenschappelijking en professionalisering van beleid. Dat uit zich ook in de doordenking van sturingsconcepties en verzelfstandigingsvoorstellen. Professionaliteit in de zin van het laten doorwerken van landbouwkundige, wetenschappelijke vakkennis laten doorwerken in beleid is een algemene cultuurtrek van LNV, schrijft Ben Hoetjes in zijn profielschets van dit departement (1993: 68). Het gevolg daarvan is ook geweest dat er van veel praktijkgerichtheid op LNV sprake is.

c *sectorvorming*. Er is een tendens dat de verhoudingen tussen overheid, uitvoerende organisaties en belangengroepen gelijkwaardiger worden. De oude ijzeren driehoek van parlement, belangengroepen en departement, het landbouwnetwerk, is wel aan erosie onderhevig geweest sinds ongeveer 1985.

d *fragmentatie*. Door specialisatie en differentiatie versnipperd het rijksbeleid. Daarmee kreeg ook LNV te maken. Professionalisme bij LNV impliceerde dat er veel specialisten op arbeidsplekken kwamen. Dat werkte door in het opzetten van nieuwe onderdelen binnen het departement, het veranderen van namen, het organiseren van beleid. Door veel specialisatie werd het generalisme bij LNV minder goed ontwikkeld (Hoetjes, 1993: 69).

e *interbestuurlijke verovering*. Er is sprake van een toename in de interferentie tussen overheidslagen. Bij landbouwvraagstukken lijkt dat op het eerste gezicht minder aan de orde, maar toch is het zo dat gemeenten een rol hebben in milieubeleid en ruimtelijke ordening, die van invloed is op de beroepsuitoefening in de land- en tuinbouwsector, en provincies ook op milieuvlak en daarmee ook bij mestvraagstukken.

f *politisering*. Het parlement is sinds 1960 actiever geworden op het vlak van 'fact finding'. Dat uit zich ook in parlementaire onderzoeken of enquêtes. Denk aan het onderzoek naar visfraude.

g *democratisering*. Beleidsvorming en uitvoering heeft aan openbaarheid gewonnen en de verhouding tussen overheid en burger is veranderd.

h *internationalisering*. Beleid accumuleert ook in de landbouwsector door het verkeer tussen Brussel en Den Haag, dus tussen LNV en de Europese Unie. De EU brengt beïnvloedings- en beleidsimplementatievraagstukken met zich.

Deze ontwikkelingen kunnen *niet* verklaren waarom bij LNV met schokken een andere richting naar onder andere meer openheid, intra- en interdepartementale communicatie en een andere sturing moest worden ingeslagen. Daarvoor moeten we zicht krijgen op *de omslagpunten* (en daarmee op de drukverhoging door crisisdreiging).

Omslagpunten

Bekke c.s. grijpen terug op de theorie van Kingdon (1984) over '*policy windows*'. Kingdon had bij zijn denken over een beleidsraam een beeld uit de ruimtevaart voor ogen. Om een bepaald doel te bereiken moet een satelliet binnen een kritiek tijdvak - een *lanceerraam* - worden afgeschoten. Dat lanceerraam of kritiek tijdvak noemt hij een '*policy window*'. Als een beleidsraam open staat, maken politieke oplossingen veel kans op aanvaarding. In een beleidsraam ontstaat een grote kans op koppeling van drie in principe los van elkaar lopende stromen van problemen, oplossingen en

politieke voorkeuren. De koppeling houdt in dat op een bepaald moment een oplossing voor een probleem politiek gesteund wordt, of de politici met een oplossing op zoek gaan naar een probleem. De koppeling is geen willekeurige koppeling. Meestal zijn er *entrepeneurs* actief die in het kritieke tijdvak een of meer handelingen verrichten. Ook in een lanceerraam wordt een satelliet niet vanzelf gelanceerd.

Drie *beleidsramen* of *beleidsvensters* ('policy windows') komen volgens Bekke c.s. in de door hen bestudeerde periode open te staan en dragen zo vooral bij aan de omslag op het ministerie. Het *eerste beleidsraam* ontstaat rond overbevissing en overproductie van mest en melk. Het ministerie moet hier rond 1983/1984 een oplossing verbinden aan deze problemen. Het *tweede beleidsraam* doet zich rond 1990 voor. Er is sprake van ontduiking van de visquoteringsregelingen en minister Braks moet als gevolg daarvan aftreden. Het *derde beleidsraam* opent zich als in 1992 het zwaluw-project, onder meer gericht op een nieuwe cultuur, van start gaat. Dat ontstaat mede naar aanleiding van de NOS Laat-uitzending van september 1991 over afluister- en intimidatiepraktijken op het ministerie van LNV. De uitzending wekte de indruk alsof het laatste stalinistische bolwerk in Nederland gevallen was.

Had het ministerie de ontwikkelingen niet kunnen voorzien, de commotie kunnen voorkomen en de afloop soepeler kunnen regisseren?

Deze veranderingen leiden ertoe dat vanaf ongeveer 1992 sprake is van een wijziging in de beleids- en bedrijfsvoering. Beleidsnota's maken gewag van die verandering. Hulp van bestuurskundige adviseurs vertaalt zich in meer aandacht voor strategisch beleid en missie. Het beleid moet beter geïntegreerd worden en de samenwerking behoeft verbetering. Er is sprake van de pretentie van een meer resultaatgerichte cultuur, meer externe gerichtheid, meer bedrijfsmatig werken en meer delegatie van verantwoordelijkheid.

Dat zou het laatste beleidsraam niet zijn. Begin 1996 ontstaat er in Oost-Brabant varkenspest, die lang aanhoudt en zich uitbreidt. Er blijken zich diverse problemen voor te doen. Door een vervoersverbod zijn stallen hier en daar niet meer toereikend om de dieren onderdak te bieden. Boeren laten tenten komen om de varkens in onder te brengen. Het ministerie komt te zitten met een enorme onvoorziene financiële last. Niet de boeren maar de belastingbetalers moet opdraven om de schade voor boeren te verlichten. Ten derde blijken boeren in de bedreigde gebieden zich niet gehouden te hebben aan allerlei regels. Ten vierde lag er al een adviesrapport van een adviesbureau waaruit bleek dat de economische ontwikkeling in de varkenshouderij-sector zich de komende tien jaar niet gunstig zou blijven ontwikkelen. Kortom, moest de minister leidzaam toezien? In feite was er een beleidsraam. Dat is voor minister Jozias van Aartsen onmiddellijk benut om met een nota te komen, waarin een sanering van 25 procent van de sector wordt aangekondigd.

In de geschiedenis van het departement zien we ook schijnbare openzetting van een beleidsraam. Het kabinet-Lubbers III had besloten tot fusie van de Rijksdienst voor Vee en Vlees (RVV), delen van de Inspectie Gezondheidsbescherming (GB) en van de Veterinaire Hoofdinspectie (VHI). De fusie zou leiden tot privatisering. Het kabinet besloot daartoe nadat de opsporingsdiensten met elkaar in conflict gerakt waren over een besmetting van babyvoeding van Nutricia. Van de zijde van het Produktschap voor Vee en Vlees was de Keuringsdienst voor Waren voor de voeten geworpen dat

deze informatie niet had doorgespeeld aan de RVV. Later bleek dat dit niet moedwillig gebeurd was. Het kabinet-Kok besloot in 1995 om de fusie niet te laten doorgaan omdat de plannen niet op voldoende steun konden rekenen. Zonder steun achtte het kabinet het plan van het vorige kabinet niet levensvatbaar. Het kabinet vindt dat de overheid verantwoordelijk moet blijven voor het toezicht op de naleving van voorschriften rond levensmiddelen en waren.

Enige literatuur over LNV

Algemeen:

- Vries, J. de, De dynamiek der departementen, in: *Beleid en Maatschappij*, 1995, nr. 6, pp. 355-364.
- Vries, J. de, Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in: Breunese, J.N., en L.J. Roborg (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem en De Does, Leiden, 1992, pp. 265-277.
- Vries, J. de, en A. van Akkeren, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in: Twist, M.J.W. van, R. Bagchus en F.O.M. Verhaak (red.), *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon, Delft, 1996, pp. 119-133.
- Hoetjes, B.J.S., *Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Profiel van een ministerie*, Vuga, Den Haag, 1993.

Veranderingen:

- Bekke, A.J.G.M., J. de Vries en G. Neelen, *De salto mortale van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Samsom, Alphen, 1994.
- Kroon, O. van der, *Ministerie in crisis*, L. Veen, Amsterdam, 1994.

Doorlichtingen:

- Bekke, A.J.G.M., en J. de Vries, *Tussen politiek en klantenkring - Een onderzoek naar het functioneren van de Algemene Inspectiedienst*, Leiden, 1991b.
- Commissie-Kroes, *Op weg naar een groene balans*, 22 mei 1992.

Bestuursraad:

- Bekke, A.J.G.M. e.a., *Haagse bazen - Een verkenning van de topstructuur van de ministeries*, Samsom, Alphen, 1996.

Verandering in organisatiecultuur:

- Termeer, C.A.J.M., *Cultuurverstarring op Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, in: Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom, Alphen, 1993, pp. 275-285.

Sectoraal:

- Becker, B.L. en J. de Vries, *Quotering en politisering van visserij*, in: Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom, Alphen, 1993, pp. 65-77.
- Frouws, J., *Mest en macht*, LUW, Wageningen, 1993 (diss.)
- Termeer, C.J.A.M., *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid*, Vuga, Den Haag, 1993.
- Termeer, C.A.J.M., H. Mastik, R. Scalzo en R.J. in 't Veld, *Spelsimulatie als methode voor de ex ante evaluatie van wetgeving*, in: *Beleidswetenschap*, 1995, nr. 3, pp. 225-241.

Privatisering en verzelfstandiging:

- Becker, B.L., Privatisering van Landbouwvoorlichting, in: in: Kickert, W.J.M. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Samsom, Alphen, 1993, pp. 197-208.
- Addink, G.H., A.M. Hol en R. Knegt (red.), Privatisering: effectiviteit en legitimiteit, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1998.

Sturen op afstand bij LNV

Kon op dit departement 'sturen op afstand' van de grond komen en zo ja, waarom?

LNV kende een ontwikkeling naar een kerndepartement 'avant la lettre'. Die ontwikkeling was al volop aan de gang voor het verschijnen van het rapport van de secretarissen-generaal (1993) over de organisatie van de rijksdienst (zie Projectgroep DLO, 1992). Onder meer de aanwezigheid van bestuurskundigen als Bekke is daarop van invloed geweest. De ontwikkeling was het gevolg van discussie over scheiding van beleid en uitvoering die in het midden van de jaren tachtig op het departement plaatsvond, de afslankingsoperatie van een kabinet-Lubbers en de Grote Efficiency Operatie (GEO) die in 1990 was gestart. Joustra c.s. koersten af op een klein, flexibel en slagvaardig kerndepartement met stabiele, bedrijfsmatig opererende en op resultaatgerichte uitvoeringseenheden. Daarop sloot een denken in termen van sturen op hoofdlijnen aan. Decentrale eenheden zouden ruimte krijgen voor integraal management.

Verklaringen

Er zijn drie verklaringen te geven voor een ontwikkeling naar sturen op afstand (in casu de scheiding van beleid en uitvoering, en de vorming van een kerndepartement) (zie ook De Vries en Van Akkeren, 1996).

a Scheiding van beleid en uitvoering lag juist bij een departement dat al allerlei afzonderlijke uitvoeringseenheden had, zoals het staatsbosbeheer, de plantenziektekundige dienst en landbouwvoorlichting, voor de hand. Er was een voedingsbodem voor dit concept.

b Het departement moest een aandeel nemen in efficiencybevordering. Door verzelfstandiging dacht de leiding te voldoen aan taakstellingen in het kader van bezuinigings- en efficiency-operaties.

c De scheiding van beleid en uitvoering werd een rijzend cultuurgoed toen het ministerie in de tweede helft van de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig in de problemen kwam. De ambtelijke top werd toentertijd overladen met uitvoeringsvraagstukken (melkquota, vis, mest, inspectiedienst) en kwam onvoldoende toe aan strategisch beleid.

d De aansturing van verzelfstandigde eenheden behoefde verbetering.

Geen bouwpakket

De besturingsfilosofie is niet als een kant- en klaarbouwpakket neergelegd maar bij LNV geleidelijk ontstaan. Zoals we immers zagen, vereist sturen op afstand aandacht voor strategisch beleid. Dat betekent dat aandacht voor omgevingsontwikkelingen, anders dan die welke in en vanuit de 'ijzeren driehoek' gesignaleerd werden, en voor

de lange termijn, gewenst is. Dat bleken in de periode 1982-1991 niet de sterkste punten op het departement.

Dat de ontwikkeling naar het kerndepartement geleidelijk ging, blijkt uit het reorganiseren. Er zijn incidentele reorganisaties geweest en er is in 1993 gekozen voor een nieuwe hoofdstructuur van de departementale organisatie.

GEO en de decentralisatie-impuls droegen ertoe bij dat enkele onderdelen van LNV zijn geprivatiseerd, verzelfstandigd of gedecentraliseerd. Zo is bijvoorbeeld in 1990 door een reorganisatie de Dienst Landbouwvoorlichting (DLV) ontstaan. DLV is in 1993 geprivatiseerd in de vorm van een stichting. De Plantenziektkundige Dienst is begin 1994 interne verzelfstandigd tot agentschap. En er zijn verzelfstandigingsplannen gemaakt voor de dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO). De projectgroep Verzelfstandiging DLO publiceerde in dec. 1992 haar eindrapport. De verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (SBB) stond op diverse agenda's. De Tweede Kamer had zich daar in 1987 al ontvankelijk voor getoond maar de vorm stond nog ter discussie. Het zou nog een decennium duren voor de verzelfstandiging een feit werd. SSB kwam al voor bij de voorstellen voor te privatiseren organisaties, later op de agenda voor de afslankingsoperatie en vervolgens bij de GEO.

LNV op weg naar 2000

Naast incidentele 'reorganisaties' is de hoofdstructuur op de schop genomen. Bij LNV zijn de directoraten-generaal opgeheven. Ter bestrijding van de verkokering is in september 1993 een bestuursraad opgericht, die bestaat uit de sg en de voormalige dg's. De leden vormen een collegiaal bestuur. De bedoeling is dat de beleidscoördinatie, dus de afstemming en afweging, bevorderd wordt. De individuele leden hebben elk een portefeuille. Ze geven leiding aan het beleidsproces op basis van hun verantwoordelijkheid voor bepaalde beleids'issues' en lijnverantwoordelijkheid voor een 'aantal samenhangende eenheden'. 'De wisselende politieke en maatschappelijk relevante thema zoals bijvoorbeeld het mestbeleid en duurzame landbouw worden projectmatig afgehandeld' (De Vries en Van Akkeren, 1996: 126).

In het document '*LNV op weg naar 2000*' van december 1993 wordt de reorganisatie belicht. Daarop konden medewerkers reageren. Bij velen was de wil aanwezig om mee te werken. Tegelijkertijd is sprake van zorg, onder meer over de voortgang van de reguliere werkzaamheden. Begin 1994 nam de bestuursraad van LNV op hoofdlijnen een besluit over de reorganisatie van het departement. De raad staat een compact 'kernministerie' met vijf regionale directies voor ogen. Twintig veranderingsmanagers worden aangewezen. Ze zijn als toekomstige directeuren van de nieuwe directies verder verantwoordelijk voor de uitwerking van de structuur op hoofdlijnen.

De organisatiestructuur is overwegend sectoraal. Er bestaan negen centrale beleidsdirecties, vijf regionale beleidsdirecties en zes stafdirecties. De negen centrale directies zijn onderverdeeld in vier sector-, drie facet- en twee instrumentdirecties. De taakverdeling tussen directies is op basis van doelstellingen tot stand gekomen. In de instrumentdirectie gaat het om de inzet van beleidsinstrumenten. Aan de structuur lagen als overwegingen ten grondslag: een herkenbaar schema, passend binnen het

besturingsmodel, en een platte organisatiestructuur met korte communicatielijnen (De Vries en Van Akkeren, 1996: 126-7).

Aansturing en koppelingsarrangement

De verzelfstandigde eenheden behoeven aansturing vanuit LNV. Daarom zijn *koppelingsarrangementen* ontwikkeld. De volgende suggesties zijn gedaan (De Vries en Van Akkeren, 1996: 127).

a De bestuursraad is voor de aansturing verantwoordelijk.

b Een jaarplancyclus is gewenst. De verzelfstandigde diensten stellen jaarlijks een begroting en werkplan op, waarbij de departementsleiding het werkplan goedkeurt.

c Verantwoordingsinformatie wordt aan de bestuursraad verstrekt door middel van een jaarverslag.

d Omdat de uitvoeringseenheden onderling verschillen wordt voor elke verzelfstandigde eenheid gezocht naar een passende koppelingsarrangement.

Een voorbeeld van een instrumentarium voor een koppelingsarrangement is de relatie tussen LNV en Staatsbosbeheer. We geven hier een 'grof' beeld, verfijning volgt verderop. Instrumenten zijn:

- rol minister bij benoemingen
- jaarplan indienen/begroting
- contract over prestaties en prijzen
- recht op informatie
- controle op jaarverslag en jaarrekening door accountant
- bepaling van de prijs (normkosten)

Instrumenten voor een koppeling tussen LNV en de Dienst Landbouwkundig Onderzoek liggen in de zelfde sfeer (verg. De Vries en Van Akkeren, 1996: 129).

Enige belangrijke documenten van LNV over 'sturen op afstand'

- Grote efficiency, O&E 91854, mei 1991.
- Afronding besluitvorming kerntakenbrieven, projectgroep kerntakenanalyse, O&E 921334, juni 1992.
- LNV op weg naar een nieuw besturingsmodel, Projectgroep aansturing verzelfstandigde eenheden, O&E, 912136, sept. 1991.
- Commissie-Kroes, Op weg naar een groene balans- Rapport inzake het functioneren van het ministerie van LNV, 22 mei 1992 (bijlagen: rapport van het onderzoeksteam).
- Uitwerking Grote Efficiency Operatie en Decentralisatie Impuls (GEO/DI); stand van zaken, O&E 921381, juli 1992.
- Het Zwaluw-project: een plan van aanpak voor het Organisatie Ontwikkelingsproces van LNV, febr. 1992.
- Uitwerking GEO/DI: Activiteitenplan werkwijzen en hoofdstructuur LNV, O&E 921845, sept. 1992.
- Projectgroep verzelfstandiging DLO, Eindrapportage, dec. 1992.
- LNV in de jaren negentig: een denkrichting, Den Haag, 17 februari 1993.
- LNV op weg naar 2000, bestuursraad, 6 dec. 1993.
- Eindrapportage projectgroep verzelfstandiging Staatsbosbeheer, 2 febr. 1993.

- Afstemming verzelfstandiging en bedrijfssturing SBB, sectie beheersplanning, afd. bedrijfsvoering SBB, 5 jan. 1994.
- LNV op weg naar 2000; besluit op hoofdlijnen, bestuursraad, 8 febr. 1994.
- Sturing op maat, maart 1994.
- Wetsvoorstel Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer, 1995-1996, 24 622, nrs. 1-6, 1996-1997, nr. 7)

Staatsbosbeheer als zbo

Grote ambtelijke organisaties hebben vaak een zodanig eigen taak dat ze zich onderscheiden van de rest van een departement. In de Verenigde Staten stond de houtvestersorganisatie zo te boek. Herbert Kaufman (1960) beschreef dat in '*The forst ranger*'. De taakuitvoering van dergelijke organisaties is, als er goed leiding wordt gegeven en de professionals over een professionele instelling beschikken gedurende langere tijd boven elke twijfel verheven. Dat bevordert het geloof in eigen kunnen bij leiding en medewerkers. Ze vertonen de neiging zich af te schermen. Het worden bastions, 'onneembare' burchten.

Staatsbosbeheer was in Nederland zo'n organisatie. Uit de Memorie van Toelichting bij het verzelfstandigingsvoorstel blijkt dat de minister van LNV door de bomen het bos bijna niet meer kon zien. De sturing door de minister was voor verbetering vatbaar. Secretaris-generaal Tjibbe Joustra van LNV zegt in een interview hierover dat vroeger beleid en uitvoering door elkaar liepen. 'Zo was Staatsbosbeheer behalve voor het onderhoud van het bos vroeger ook verantwoordelijk voor het bosbeleid. Dat gaf vaak merkwaardige spanningen, want je kunt als beheerder een totaal andere mening hebben dan als beleidsmaker. Nu hebben we die twee gescheiden. Het kerndepartement formuleert het beleid en stuurt de diensten aan. De diensten voeren het beleid uit. (...) we verwoorden veel helderder dan voorheen wat we van de verschillende diensten verwachten'. Door de verzelfstandiging wordt 'je invloed vergroot'. Dat wordt wel eens vergeten, aldus Joustra (DvNL, 8 december 1994).

Staatsbosbeheer is een organisatie die eind 1996 ruim 170.000 hectares grond in beheer had. Het is daarmee een belangrijke want grote organisatie in het natuurbeheer. Per 1 januari 1998 gaat Staatsbosbeheer (SBB) op eigen benen staan. SBB wordt een zbo. Hoe kon dat gebeuren, welke motieven spelen hierbij een rol, en hoe wordt de relatie tussen ministerie en SBB vormgegeven?

Bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij was eind jaren tachtig sprake van een sterke ontvankelijkheid voor de vorming tot kerndepartement en plaatsing van beleid op afstand door verzelfstandiging. Bekke, De Vries en Neelen (1995) maken daar gewag van in hun beschouwing '*De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*'. Dat gebeurde mede omdat er een ketting van uitvoeringsorganisaties rondom het ministerie bestond, waarvan er sommigen hun eigen gang konden gaan. Daar hoorde ook SBB bij (Bekke e.a., 1995: 96; Den Hollander, 1995). De minister wilde de sturingsrelatie verbeteren en de autonomie van SBB beperken (1995-1996, TK 24 622, nr. 3). Maar het duurde even voor het zover was.

Eind 1988 is bij het natuurbeheer een scheiding tussen beleid en uitvoering aangebracht. Een ontvlechtingsoperatie. De beleidsmatige taken van SBB zijn toen

ondergebracht bij een afzonderdelijke directie (Van Leerdam, 1997b: 3). SBB ging overwegend uitvoerende taken vervullen en er kwam een ontwikkeling op gang naar een meer resultaatgerichte organisatie. SBB werd een kandidaat voor externe verzelfstandiging in het kader van de Grote Efficiency Operatie. Er werd daarop een nader onderzoek gestart om de verzelfstandiging voor te bereiden. Daarna volgde een concept-wetsvoorstel. Dat werd voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer, die immers een onderzoek deed naar zbo's. De Rekenkamer zag geen bezwaar, maar in 1994 verscheen ook het rapport van de commissie-Sint. Dat rapport maakt gewag van een denkstappenschema, waarvan het kabinet zou zeggen dat ze dat overnam. Die commissie-Sint zorgde voor vertraging. Weliswaar werd het streven om SBB te verzelfstandigen gecontinueerd maar er ontstond toch een heroverweging. Het wetsvoorstel is vervolgens in maart 1996 aan de Tweede Kamer voorgelegd ('*Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer*', 1995-1996, 24 622, nrs. 1-6, 1996-1997, nr. 7).

De veranderde positie

Volgens het verzelfstandigingsvoorstel ziet de toekomstige structuur van SBB er als volgt uit. We baseren ons in het navolgende mede op Van Leerdam (1997a, b).

a Bestuurlijke aspecten

- SBB kent een directeur, een Raad van Toezicht en een Raad van Advies.
- De minister benoemt de ambtelijk directeur.
- De directeur komt onder toezicht te staan van een Raad van Toezicht. De Raad van toezicht blijft vier jaar in functie. Deze Raad van Toezicht benoemt leden van de Raad van Advies.
- De Raad van Advies is een gebruikersraad, een raad waarin de belangen van gebruikers vertegenwoordigd zijn. De raad geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de directeur over wensen en inzichten over het beheer.

b Bekostiging

- De minister zorgt voor bekostiging. SBB krijgt ook de mogelijkheid om zelf inkomsten te verwerven, door het aantrekken van sponsorgelden en het verrichten van commerciële activiteiten, zoals de verkoop van hout. SBB wordt dus een hybride organisatie.
- SBB mag budget reserveren en kredieten in rekening-courant opnemen. SBB krijgt geen zelfstandige toegang tot de kapitaalmarkt.

c Missie

'SBB krijgt als missie om de met de natuurterreinen verweven belangen duurzaam te bewaren en te ontwikkelen voor collectief nut' (van Leerdam, 1997a: 2). Vanwege deze nutsfunctie krijgt SBB een publiekrechtelijk status.

d Vorm

Privatisering is niet aan de orde want dan zou een monopoliesituatie kunnen ontstaan op het gebied van natuurbeheer als SBB bijvoorbeeld samen zou gaan met Natuurmonumenten.

De externe verzelfstandigingsvorm is (officieel) gerelateerd aan en beargumenteerd vanuit de wenselijkheid van vermaatschappelijking. Tevredenheid van het publiek een belangrijke indicator voor het functioneren van SBB en draagt bij aan een organisatie met een eigen identiteit. Verzelfstandiging kan volgens de minister ook bijdragen aan

een efficiënte bedrijfsvoering. De invoering van een kosten-batenstelsel draagt daar ook aan bij. de verzelfstandigingsoperatie kan de begroting van LNV verlichten. Verder kan de aansturing van SBB vanuit LNV door de verzelfstandiging van SBB verbeteren.

De relatie tussen ministerie en SBB

Door de verzelfstandiging verandert de relatie tussen LNV en SBB. Voor de baas-knechtrelatie komen twee relaties in de plaats: een verticale en een horizontale (van Leerdam, 1997a: 4).

- *De minister als eigenaar van SBB.* In staatsrechtelijk opzicht is sprake van een verticale relatie in termen van principaal en agent. Die relatie komt tot uiting in de verbinding tussen minister en bestuur van SBB. De minister blijft verantwoordelijk voor a de wijze waarop SBB haar wettelijke taken vervult; b voor de algemene bedrijfsvoering voorzover die consequenties kan hebben voor het voortbestaan van SBB; c voor het financiële beheer van SBB; d de informatievoorziening. Dat betekent dat er sprake is van *verticale relaties*.

- *De minister als opdrachtgever van SBB.* Naast de rol van 'eigenaar' vervult de minister ook een rol als opdrachtgever. Dan hebben we het over de *horizontale* relatie. In dit opzicht is de minister verantwoordelijk voor de mate waarin zijn beleid wordt gerealiseerd door de prestaties van SBB.

Hieraan is een derde relatie toe te voegen: de inbreng van SBB bij de beleidsontwikkeling.

We lichten die drie relaties toe.

De minister als eigenaar van SBB

We lichten de verticale relatie tussen LNV (de minister) en SBB toe.

- De minister is *verantwoordelijk* voor de wettelijke taakuitoefening van SBB en heeft daarvoor de volgende bevoegdheden:

a1 De minister kan maatregelen nemen bij taakverwaarlozing.

a2 SBB krijgt een eigendomsrecht over objecten. De minister van LNV kan goedkeuring geven en onthouden aan vervreemding van objecten, samen met de minister van Financiën.

- De minister *ziet ook toe op de bedrijfsvoering*, en wel door *sturing op hoofdlijnen*. In dat kader heeft de minister de volgende bevoegdheden.

b1 De minister kan leden van de Raad van Toezicht van SBB benoemen, schorsen of ontslaan.

b2 De directeur van SBB op voordracht van de Raad van Toezicht te benoemen, schorsen of ontslaan.

b3 Regels te stellen voor de accountantscontrole van SBB.

b4 De departementale accountantsdienst onderzoek te laten doen naar het beleid, het beheer en de doelmatigheid van SBB.

b5 Advies te geven bij het ondernemingsplan van SBB.

b6 Een verklaring van geen bezwaar te geven voor besluiten tot initiëring van nevenwerkzaamheden, die niet uit de wettelijke taken volgen, en bij de

- oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen, en bij de deelneming in of ontbinding van vennootschappen.
- In het kader van het toezicht op het financiële beheer beschikt de minister ook over bevoegdheden.
 - c1 Goedkeuring te verlenen aan de begroting van SBB.
 - c2 Regels te stellen voor het financiële beheer van SBB en de verantwoordelijkheid daarover.
 - c3 Goedkeuring te verlenen aan het financieel verslag.
 - c4 De accountant aan te wijzen die verslag van bevindingen uitbrengt aan de Raad van toezicht.
 - c5 De reservevorming aan een maximum te binden.
 - c6 De Algemene Rekenkamer is bevoegd de besteding van de financiële middelen te controleren op rechtmatigheid en doelmatigheid.
 - In het kader van de informatievoorziening heeft SBB plichten. We noemen;
 - d1 SBB moet een jaarplan en begroting aan de minister verstrekken. De minister bekijkt of de taken, de prioriteiten en resultaten realiseerbaar zijn in het financieel kader.
 - d2 SBB dient een jaarverslag uit te brengen van het beleid, verrichte activiteiten, de doelmatigheid en effectiviteit.
 - d3 SBB dient alle inlichtingen te verstrekken aan de minister, accountant en departementale accountantsdienst en Rekenkamer.

Men zou de SBB-figuur kunnen toetsen aan de '*Aanwijzingen inzake zbo's*'. Dan valt onder meer op dat de aanwijzingen spreken over een periodieke evaluatie van een zbo terwijl voor SBB alleen accountantsonderzoek is voorzien naar beleid, beheer en doelmatigheid.

De minister als opdrachtgever van SBB

De minister heeft met SBB te maken gehad op een wijze die werd gekenmerkt door groot zelfvertrouwen van SBB in het verleden, het ontbreken van overzicht van het geheel aan activiteiten van SBB en een verbeterbare sturingsrelatie. In de nieuwe situatie na begin 1998 heeft de minister de rol van opdrachtgever die prestaties van SBB verlangd. Om die relaties te realiseren en beoordelen is een systeem ontwikkeld van doeltypen en normkosten.

- *Doeltypen*. 'Een (*sub*)doeltype is een gedetailleerde vertaling van de strategische doelstellingen van het beleid inzake natuur, bos, landschap en recreatie voor een bepaald type natuurterrein. Het terreintype wordt beschreven in termen van de vegetatie en diersoorten die men over tien jaar wil bereiken. Daarna worden voor elk subtype de gewenste terreincondities voor een periode van vijf jaar gespecificeerd en vertaald in operationele maatregelen die nodig zijn om ze te realiseren. Aldus zijn circa 80 subdoeltypen geformuleerd die gezamenlijk de door SBB te leveren producten vormen. Jaarlijks maakt de minister afspraken met SBB over de verlangde beleidsprestaties' (1997a: 4).

- *Normkosten*. Voor elke prestatie van SBB wordt een prijs bepaald: de normkosten. Normkosten hebben het karakter van een gemiddelde per jaar. De overhead vormt een

onderdeel van de normkosten. Eens per vijf jaar worden de normkosten onderworpen aan een onafhankelijke audit. De uitkomsten daarvan zijn weer oriëntatiepunt bij de bepaling van nieuwe normkosten. Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met de opvattingen van de SBB-leiding.

- *Budgetomvang*. De budgetomvang van SBB volgt uit het geheel van de genormeerde normkosten van de producten. De minister heeft zo alle zicht op de middelen die SBB nodig heeft voor het beheer.

- *Sturing op 'output'*. Op basis van de normkosten-systematiek stuurt de minister op 'output'. De bedoeling is om SBB ook te prikkelen om doelmatiger te werken.

- *Bezuiniging mogelijk?* Maken bezuinigingen uit voor de normkosten? Dat is afgeschermd. Bezuinigingen of beleidswijzigingen kunnen alleen wijziging brengen in het niveau van de prestaties (van Leerdam, 1997a: 4).

SBB en beleidsontwikkeling

Door de verzelfstandiging van SBB berust de beleidsontwikkeling, kortweg het bos- en natuurbeleid, bij het kerndepartement en de uitvoering bij SBB, terwijl voorheen SBB zowel beleid ontwikkelde als uitvoerde. Na de verzelfstandiging blijft SBB als we de commissie-Wiegel zouden volgen wel bij de beleidsontwikkeling betrokken. Feitelijk is dat ook zo. De minister hecht volgens de toelichting op het wetsvoorstel tot verzelfstandiging van SBB veel gewicht aan een blijvende interactie op dat punt want beleid moet uitvoerbaar zijn en benutting van SBB-kennis van professionals is gewenst. Dit punt opvallend. Van partnership is geen sprake. LNV toont zich de dominante actor (van Leerdam, 1997a: 5).

Motieven voor verzelfstandiging met betrekking tot Staatsbosbeheer

Daarmee is de inhoud van de verzelfstandiging van SBB geschetst. Waarom was die verzelfstandiging van SBB eigenlijk nodig? Blijken zal dat het ging om een verbeterde aansturing van SBB, populair gesteld om meer grip op Staatsbosbeheer te krijgen.

Op 14 september 1994 verscheen het rapport '*Verantwoord verzelfstandigen*' van de commissie-Sint. De basis hiervoor werd gevormd door vier overheidsorganisaties. Een hiervan was SBB. In het rapport komt als een van de onderwerpen naar voren: op welke gronden een externe verzelfstandiging is te overwegen. De commissie-Sint (1994) acht drie overweging hout snijden en daarmee aanvaardbaar:

a het deskundigheidsmotief: als er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering van individuele gevallen door middel van beschikkingen;

b het onafhankelijkheidsmotief: als een onafhankelijke oordeelsvorming gediend is met verzelfstandiging;

c het participatiemotief: als participatie in verband met de uitvoering van een bestuurstaak gewenst is.

We zien hier de drie typen zelfstandige bestuurorganen achter (Boxum e.a., 1989). Er is niet vaak sprake van drie gelijktijdig optredende motieven voor externe verzelfstandiging, hoewel combinaties voorkomen (Tolsma e.a., 1995).

In een laatste versie van het rapport-Sint wordt een vierde motief opgevoerd dat in een eerdere versie nog ontbrak.

d aansturingsmotief: als er sprake is van de wenselijkheid van eenduidige politieke aansturing. Die situatie treedt op als sprake is van een stabiele beleidsomgeving, geringe politieke gevoeligheid en uitvoeringsactiviteiten van professioneel-technische aard. Met dit vierde motief wordt in feite tegemoet gekomen aan de overwegingen van de commissie-Wiegel (1994) en in de bestuurskundige literatuur. Maar in concreto is ook 'het ijs gebroken' voor SBB. De commissie-Sint heeft het vierde motief uit LNV-kring aangereikt gekregen (Wilmink, 1995: 186).

Het vierde motief is voor de commissie-Sint een vereiste ter waarborging van het politiek primaat waaraan *alle* verzelfstandigingen moeten voldoen. Op zichzelf is dit niet voldoende. Dat bracht een probleem voor SBB, want *in eerste instantie* was de verzelfstandiging van SBB beargumenteerd vanuit het aansturingsmotief. De aansturing blijkt de primaire of *eigenlijke beweegreden* geweest te zijn. Wie opeenvolgende voorstellen voor een andere positief van SBB sinds medio jaren tachtig beziet, komt hierbij uit. Er wordt in het wetgevingsproces gewag gemaakt van achterstallig onderhoud in de aansturingsrelatie.

Op zoek naar een onderbouwing van de verzelfstandiging van SBB is naast het aansturingsmotief niet genoeg. Het *participatiemotief* blijkt 'opgerekt' (aldus Van Leerdam, 1997b: 17). Dat heeft nog tot veel gekaats geleid. Want de Kamercommissie voor LNV vond het participatie-argument aanvankelijk onvoldoende reden voor verzelfstandiging. Daardoor voelde de minister zich uitgedaagd om het participatie-argument aan te scherpen. Deze vermaatschappelijking past in het denken van de commissie-Wiegel over verzelfstandiging en überhaupt in de tendens om gebruikers uit een oogpunt van kwaliteitszorg meer te betrekken bij de beleidsuitvoering.

Maar dit participatie-argument bleef toch een tweeslachtige rol spelen. Participatie werd geïnterpreteerd als vermaatschappelijking. Dat leidde tot vertegenwoordiging met *een* zetel in het bestuur van het zbo SBB en in een *adviserende* gebruikersraad. Formeel en feitelijk stelt de participatie niet zo veel voor, meent Van Leerdam (1997b: 20).

Een dominant motief?

Een heel belangrijk punt dat in de toelichting op het wetsvoorstel tot verzelfstandiging van SBB naar voren komt, is de wens van de minister om de aansturing van SBB te willen versterken, dus om de greep op SBB te vergroten. Dat is begrijpelijk, in het licht van wat we stelden: SBB heeft toch te sterk zijn gang kunnen gaan, is te veel een ook voor de minister vrijwel onneembare burcht gebleken (Leerdam, 1997a: 5). De minister suggereert ook ernstig met zijn mening rekening te houden door te stellen dat SBB uitsluitend uitvoering geeft aan vastgesteld LNV-beleid.

Kritische kanttekeningen

Na het bekijken van het wetsvoorstel en de toelichting is een commentator lovend. De sturingssystematiek ziet er 'op papier' goed. Het systeem van prestatiemeting en normkosten lijkt ook deugdelijk. Toch vallen meerdere punten op. Enkele hiervan kunnen meer in het algemeen van belang zijn bij verzelfstandiging als 'zwakten' of als waarschuwingssignalen.

a De verzelfstandiging van SBB is een middel voor het departement om *de greep op SBB* te vergroten. Dat is een neveneffect van verzelfstandiging. Daarvoor is verzelfstandiging niet bedoeld maar het sluipt wel als motief voor verzelfstandiging binnen.

b Het ministerie wil naar SB niet alleen *haar positie 'markeren'* door duidelijke sturing maar ook door erop te wijzen wie beleid ontwikkelt: het kerndepartement. Omdat SBB vroeger zowel beleidsontwikkeling als uitvoering 'deed' en de verzelfstandiging een breuk hiermee is, is het begrijpelijk dat de minister zegt wie de baas over de beleidsontwikkeling is. Maar daarbij moet als nuance worden ingebracht: ook in de beleidsuitvoeringsfase moet er nog beleid ontwikkeld worden (Van Leerdam, 1997a: 5). En: 'Uit de Kamerstukken spreekt (..) de overtuiging dat de beleidsuitvoering door SBB centraal kan worden beheerst' (1997a: 7).

c Er valt wat af te dingen op de stelling dat de minister met *het normkostensysteem* zicht heeft op alle middelen die SBB nodig heeft om het beheer te kunnen realiseren. Een normkostensysteem werkt alleen goed als sprake is van homogene producten. Bij SBB is sprake van veel producten, blijkens de (sub)doeltypen, en dat betekent dat de normkostenbepaling betrekkelijk subjectief is en blijft (Van Leerdam, 1997a: 5). Daar komt iets bij. De beoordeling van het normkostensysteem laat de minister over aan onafhankelijk deskundigen die eens per vijf jaar op basis van een audit advies uitbrengen.

d Omdat de resultaten van SBB bestaan uit velerlei producten en op die producten ook invloeden van buiten SBB van invloed zijn, zoals weersomstandigheden en verzuring kan sprake zijn van '*outcome uncertainty*'. Dat is een specifiek probleem bij de prestatiebeoordeling (Leerdam, 1997a: 5). Als de bewindspersoon wil afrekenen op prestaties is '*outcome uncertainty*' van een uitvoeringseenheid een aspect dat gunstig of ongunstig kan uitpakken, en afrekenen in de praktijk sterk bemoeilijkt.

e De evaluatie kan omvangrijk werk zijn. De minister wil in principe niet het beheer jaarlijks laten controleren maar wel jaarlijks 10 procent van de door SBB beheerde gronden laten evalueren. Dat is geen eenvoudige opgave vanwege het aantal subdoeltypen. De minister zal een groot aantal afspraken moeten laten beoordelen op de vraag of ze in overeenstemming met de afspraken zijn uitgevoerd. Voor de evaluatie zal de evaluator het veld in moeten trekken (Leerdam, 1997a: 6).

f Worden sancties verbonden aan het niet realiseren van afgesproken prestatiedoelstellingen? Een korting op het budget of een extra budget als de prestatie gehaald wordt? Gaat een niet gerealiseerde prestatie in doeltype x tot een budgetvermindering voor het volgend jaar leiden? Veel staat en valt met het

vertrouwen dat minister, ambtelijke top en SBB in elkaar hebben, meent Leerdam (1997a: 6).

De lijst van Van Twist c.s.

Welke motieven uit de lijst van Van Twist c.s. (1996) vinden we in deze casus terug?

We geven de punten van overeenkomst aan met een teken: *.

a Bedrijfsvoeringsoverwegingen

a1 * Toename van het kostenbewustzijn bij de uitvoering

a2 * Hogere cliëntgerichtheid van een uitvoeringsorganisatie

a3 * Toepassingsmogelijkheid van bedrijfseconomische principes: bijvoorbeeld output-financiering en kostentoerekening

b Bestuurlijke overwegingen

b1 * Herstel politiek primaat

b2 * Top kerndepartementen kan sturen op hoofdlijnen i.p.v. op details

b3 Onafhankelijke taakuitvoering

b4 * Inbreng van maatschappelijke actoren in beleidsuitvoering (bijv. bij de arbeidsvoorziening)

b5 * Meer zicht op te bereiken resultaten

c Overwegingen m.b.t. machtsverhoudingen

c1 * Emancipatie van de beleidsuitvoering

c2 Geringere overheersing van beleidsontwikkeling en beleidsmakers

c3 * Decentralisatie van bevoegdheden en integraal management

d Organisatorische overwegingen

d1 Minder verkokering

d2 Kwaliteitsverbetering van de beleidsuitvoering

d3 * Meer draagvlak voor beleidsuitvoering

d4 Homogenisering van de beleidsuitvoering in eenheden.

Vooruit op eigen benen: evaluatie van Staatsbosbeheer

De gewenste doelmatigheidsverbetering in het werk van het tot zbo verzelfstandigde Staatsbosbeheer is begin 2004 na een jaar of vijf functioneren als zbo nog niet aantoonbaar, aldus de evaluatiestudie 'Vooruit op eigen benen'. Door meer als een zelfstandige onderneming in de markt te opereren, binnen de huidige wettelijke kaders en op basis van duidelijke transparante productafspraken, kan de efficiency en doelmatigheid van Staatsbosbeheer worden verhoogd (zie www.minlnv.nl).

De Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer is van mening dat, willen de oorspronkelijke doelstellingen van de verzelfstandiging bereikt worden, er enkele wezenlijke veranderingen moeten worden aangebracht. Zij noemt daarbij twee veranderingen die betrekking hebben op de relatie tussen Staatsbosbeheer en het kerndepartement van LNV:

- 1 Staatsbosbeheer dient *zelfstandiger en op meer afstand* van het ministerie te staan teneinde de doelstellingen van de wet te realiseren, waarbij de rol, taken en verantwoordelijkheden van de Raad van Toezicht ook wettelijk verankerd moeten worden en verbreed tot het toezicht houden op de integrale bedrijfsvoering;

- 2 Staatsbosbeheer dient als een zelfstandige onderneming *in de markt* te opereren en *bedrijfsmatig* te werken.

Beleidsreactie

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Postbus 20018

2500 EA Den Haag

ons kenmerk: DN. 2004/1633

datum: 11-06-2004

onderwerp: Beleidsreactie rapport Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer TRC 2004/4388

Geachte Voorzitter,

In mijn brief van 30 januari jongstleden (nr. Lnv0400051) heb ik u toegezegd mijn reactie te sturen op de rapportage van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer. Deze Commissie heeft uitvoering gegeven aan mijn opdracht verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer. Met het toezenden van het verslag aan de Staten-Generaal heb ik voldaan aan hetgeen is bepaald in artikel 32 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Het is de eerste rapportage na inwerkingtreding van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Volgende rapportages ontvangt u telkens na vier jaar.

In deze reactie geef ik eerst mijn algemene reactie op het rapport zelf en het algemeen oordeel van de Commissie. Daarna ga ik achtereenvolgens in op een aantal hoofdthema's, waarbij ik mij vooral heb laten leiden door de opzet die de Commissie in haar rapportage heeft gekozen. Deze reactie heb ik afgestemd met mijn collega van Economische Zaken in verband met de regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken. U bent bij brief van 12 februari 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28050, nr. 7) over het omgaan met deze regels geïnformeerd.

Eveneens heb ik deze beleidsreactie besproken met de Raad van Toezicht van Staatsbosbeheer. Met de door Staatsbosbeheer uit te voeren activiteiten die in deze brief zijn genoemd, heeft de Raad van Toezicht ingestemd.

Algemeen

Allereerst wil ik u laten weten dat ik de Commissie gecomplimenteerd heb met haar gedegen aanpak en heldere rapportage. De conclusies en aanbevelingen zijn helder en geven onomwonden en concreet aan wat er naar de mening van de Commissie moet gebeuren.

Ook de aanpak die de Commissie gekozen heeft, namelijk het interviewen van vele betrokken interne en externe actoren, spreekt mij erg aan. Immers, mede daardoor is een beter beeld te verkrijgen van de vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer.

De Commissie heeft haar rapport de titel '*Vooruit op eigen benen*' meegegeven. Deze titel geeft goed weer wat ook mijn beeld is van Staatsbosbeheer na lezing van het rapport. Er is waardering voor hetgeen Staatsbosbeheer sedert de verzelfstandiging heeft bereikt en het gaat de goede kant op, maar er dient met nadruk nog het één en ander te gebeuren. Het begrip '*vooruit*' heeft geen vrijblijvend karakter.

De Commissie is daarom in haar algemeen oordeel van mening dat, willen de oorspronkelijke doelstellingen van de verzelfstandiging bereikt worden, er enkele wezenlijke veranderingen moeten worden aangebracht. Zij noemt daarbij twee veranderingen die betrekking hebben op de relatie tussen Staatsbosbeheer en mijn departement:

1. Staatsbosbeheer dient *zelfstandiger en op meer afstand* van het ministerie te staan teneinde de doelstellingen van de wet te realiseren, waarbij de rol, taken en verantwoordelijkheden van de Raad van Toezicht ook wettelijk verankerd moeten worden en verbreed tot het toezicht houden op de integrale bedrijfsvoering;
2. Staatsbosbeheer dient als een zelfstandige onderneming *in de markt* te opereren en *bedrijfsmatig* te werken. Alhoewel ik met de Commissie van mening ben dat er nog een aantal wezenlijke veranderingen moet plaatsvinden teneinde de doelstellingen van de Wet te realiseren, verschil ik van mening met de Commissie over het eerste punt, namelijk dat Staatsbosbeheer zelfstandiger en meer op afstand van het ministerie dient te staan. Staatsbosbeheer zit momenteel niet in een streng keurslijf waarvoor via een 'substantiële stroom' van documenten, zoals de Commissie in haar rapport schrijft, verantwoording moet worden afgelegd. In de *aansturingsrelatie* is sprake van een zeer beperkt aantal documenten, namelijk een jaarverslag en een beheersverslag, dat dient voor de aansturing en de verantwoording van de te verrichten prestaties die Staatsbosbeheer is overeengekomen met mijn departement. De huidige wet biedt voldoende ruimte voor een zelfstandig en meer op afstand opereren door Staatsbosbeheer. Het verder op afstand zetten van Staatsbosbeheer *kan op gespannen voet komen te staan met de ministeriële verantwoordelijkheid*. Op de rol van de Raad van Toezicht daarbij ga ik later in.
Met betrekking tot het tweede punt deel ik de conclusie van de Commissie dat de *gewenste doelmatigheids- en efficiencyverbetering momenteel niet aantoonbaar is*. Door meer als een zelfstandige onderneming in de markt te opereren, binnen de huidige wettelijke kaders en op basis van duidelijke transparante productafspraken, kan de efficiency en doelmatigheid van Staatsbosbeheer worden verhoogd. Ik kom daar later in deze brief uitvoeriger op terug.

Na deze algemene reactie wil ik ingaan op de volgende thema's:

- Positie en rol van Staatsbosbeheer, in het bijzonder ten opzichte van andere terreinbeherende organisaties;
- Ministeriële verantwoordelijkheid en ministeriële sturing en toezicht;
- Terreinbeheerproducten;
- Vermaatschappelijking;
- Financiering en bedrijfsvoering.

Positie en rol van Staatsbosbeheer

De Commissie doet een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de positie van Staatsbosbeheer in het algemeen en zijn positie ten opzichte van andere beheerders in het bijzonder. Het gaat daarbij om de volgende aanbevelingen:

- 'Het is gewenst dat duidelijk wordt wat de specifieke en unieke rol en taak is voor Staatsbosbeheer bij de realisatie van het overheidsbeleid, als uitwerking van de taken in de Memorie van Toelichting van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer';
- 'Staatsbosbeheer dient als een zelfstandige onderneming in de markt te opereren en bedrijfsmatig te werken, door voor de beheerstaken van Staatsbosbeheer dezelfde grondslag voor de vergoeding voor het beheer van de verschillende natuurdoeltypen te hanteren als die voor andere beheerders geldt.' Ik ben van mening dat de specifieke en unieke rol van Staatsbosbeheer bij de realisatie van het overheidsbeleid voldoende duidelijk is aangegeven in de Memorie van Toelichting van de *Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer*. *De legitimatie om Staatsbosbeheer zijn huidige positie te geven, is nog immer valide*. Het gaat daarbij om het volgende: 'Staatsbosbeheer beheert de bossen en natuurterreinen die met het oog op definitieve veiligstelling zijn aangekocht door de rijksoverheid. Staatsbosbeheer beheert daarmee het nationale groene erfgoed'. 'Gegarandeerd dient te blijven dat de objecten die Staatsbosbeheer in beheer heeft, ten algemene nutte worden aangewend. Dit betekent dat een dergelijke voorziening voor een ieder beschikbaar moet zijn.' Eveneens volgens de Memorie van Toelichting neemt Staatsbosbeheer die werkzaamheden ter hand die voor andere beheerders minder aantrekkelijk zijn, zoals het beheer van de relatief kostbare, verspreid liggende landschapselementen uit landinrichtingsprojecten alsmede van recreatiebossen in de Randstadgroenstructuur. Andere overwegingen zijn:
 - Staatsbosbeheer dient overeenkomstig artikel 3 van de Wet ook in de toekomst te handelen in overeenstemming met het geformuleerde overheidsbeleid. Een dergelijke onvoorwaardelijke toezegging kan niet verlangd worden van particuliere terreinbeherende organisaties;
 - Staatsbosbeheer heeft een veel bredere doelstelling; het gaat daarbij om het leveren van een bijdrage aan de zorg voor de leefomgeving van ons allemaal. Natuurbeschermingsorganisaties hebben natuurbehoud als hoofddoelstelling, waarbij andere doelstellingen, zoals recreatie, daaraan ondergeschikt zijn.

Mijns inziens zijn deze overwegingen nog steeds actueel om de bijzondere positie van Staatsbosbeheer te rechtvaardigen. Een verdere verzelfstandiging in de vorm van een NV of andere rechtsvorm levert mijns inziens nauwelijks meerwaarde. Dat laat onverlet dat Staatsbosbeheer meer als een zelfstandige onderneming in de markt dient te opereren en bedrijfsmatig dient te werken op terreinen waar het zich in een vergelijkbare positie bevindt als andere terreinbeheerders. Om deze redenen ben ik van plan na te gaan op welke facetten van het terreinbeheer Staatsbosbeheer zich in een zelfde positie bevindt, of dient te bevinden, als andere terreinbeheerders. De grondslag van de vergoeding voor het beheer van de verschillende natuurdoeltypen vind ik daarbij een zeer belangrijke, maar dat geldt ook voor de monitoring en het sanctiebeleid ten aanzien van het niet nakomen van de beheersverplichting.

Deze benadering staat niet op gespannen voet met de bijzondere positie van SBB en stimuleert het verzelfstandigingsproces en het bedrijfsmatig werken. Eveneens wordt zo voorkomen dat andere beheerders van natuur zich eventueel ongelijk behandeld voelen, en omgekeerd.

Vergoedingen beheer

De Commissie heeft zich niet alleen uitgesproken over een meer gelijkwaardige behandeling van Staatsbosbeheer ten opzichte van andere beheerders, maar ook over de wenselijkheid van meer transparantie van de bedrijfsvoering en de vergoedingen.

Ik deel deze mening van de Commissie: meer transparantie biedt meer zicht op de besteding van de middelen maar bevordert ook het bedrijfsmatig werken binnen en tussen terreinbeherende organisaties. Ik wil daarom nagaan wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een regelmatig te publiceren overzicht van kosten en opbrengsten van het beheer van verschillende natuurdoeltypen, gebaseerd op ervaringscijfers van de verschillende categorieën terreinbeheerders en niet alleen die van Staatsbosbeheer. Aangezien een daadwerkelijk goed functionerende markt voor beheer van natuur ontbreekt, kan transparantie in de kosten daarvan het doelmatig werken stimuleren.

Ik wil daarbij alle categorieën terreinbeheerders betrekken om enerzijds de transparantie van kostengegevens te waarborgen en anderzijds om betrouwbare gegevens over de kosten van beheer te verkrijgen.

Samenwerking

De Commissie geeft aan dat veel natuurgebieden die een ecologische eenheid vormen vaak door meer dan één beheerder worden beheerd. Daarbij heeft zij geconstateerd dat de wijze van beheer en de inrichting voor recreatie tussen beheerders onderling vaak afwijken, terwijl daarvoor geen logische verklaring bestaat. De Commissie is van mening dat uit kwaliteits- en efficiencyoverwegingen eenduidige en eigendomoverschrijdende inrichting en beheer op gebieds- en regioniveau verwacht mogen worden.

Ik deel deze mening, want de gebiedskwaliteit dient centraal te staan zowel uit ecologisch als recreatief oogpunt. Ik heb met grote instemming kennis genomen van de initiatieven die Staatsbosbeheer ontwikkelt om met verschillende beheerders in één natuurgebied na te gaan waar zij hun samenwerking kunnen verbreden en verdiepen.

Staatsbosbeheer en groene gebiedsontwikkeling

De Commissie heeft geconstateerd dat ten aanzien van het duurzaam beheer van de terreinen een verschuiving aan het optreden is van het zogenaamd terreingericht denken (naar binnen toe) naar gebiedsgericht denken (naar buiten toe). Deze verschuiving van denken is zichtbaar geworden in het Ondernemingsplan van Staatsbosbeheer 2003-2006 en komt tot uitdrukking in het concept van de groene gebiedsontwikkelaar. SBB wil daarbij een bijdrage leveren aan de ruimtelijke ontwikkeling van het groene buitengebied.

De Commissie acht deze verschuiving een gewenste, zeker in deze tijd met grote veranderingen in de ruimtelijke ordening en het integrale milieu- en waterbeleid. Het is daarbij van belang tijdig in te spelen op kansen en bedreigingen. Zij acht deze activiteiten van Staatsbosbeheer legitiem, dat wil zeggen passend binnen de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, mits het uiteindelijk gaat om het primaire belang van het veiligstellen van de eigen terreinen.

Ik deel de analyse en de mening van de Commissie. Ik wil daarbij opmerken dat ik de activiteiten van Staatsbosbeheer, die gericht zijn op het veiligstellen van terreinen die zij in de toekomst in beheer krijgt, ook tot de taken van Staatsbosbeheer reken. De Commissie

heeft echter in haar conclusies en aanbevelingen een aantal kanttekeningen gemaakt bij de rol van Staatsbosbeheer als groene gebiedsontwikkelaar. Zo wijst de Commissie op het feit dat het concept van groene gebiedsontwikkelaar erg breed is en dat nadere afbakening noodzakelijk is. In het bijzonder geldt deze afbakening ten aanzien van de rol, waar deze verschuift van het behartigen van private belangen (als eigenaar) naar die van het behartigen van publieke belangen die de eigen terreinen overstijgen.

De Commissie heeft in haar aanbevelingen aangegeven dat zowel Staatsbosbeheer als mijn departement duidelijkheid moeten verschaffen over de precieze betekenis van groene gebiedsontwikkelaar. In beginsel sta ik positief ten opzichte van de rol van Staatsbosbeheer als groene gebiedsontwikkelaar, maar met de Commissie ben ik van mening dat nog verduidelijkt dient worden hoe die rol moet worden ingevuld. Daarom heb ik ingestemd met het starten van een aantal pilotprojecten in rijksprioritaire gebieden (EHS, GIOS en Nationale Landschappen), waarbij nadrukkelijk de rol van Staatsbosbeheer ten opzichte van de verschillende andere publiekrechtelijke partijen (gemeente, provincie, waterschap) alsmede private partijen (onder andere investeerders en ingenieursbureaus) in beeld moet worden gebracht. Deze pilotprojecten worden uiterlijk in 2007 geëvalueerd. Op basis van de uitkomsten van deze pilotprojecten zal ik duidelijkheid geven.

Ministeriële verantwoordelijkheid en ministeriële sturing en toezicht

Ten aanzien van de aanbevelingen van de commissie met betrekking tot het onderwerp *interne sturing en toezicht* onderschrijf ik de wens om te komen tot een verdere verbreding van de expertise in de Raad van Toezicht. Dit geldt eveneens voor de voorstellen ten aanzien van de uitbreiding van de expertise voor de Raad van Advies. Ten aanzien van de expertise in de Raad van Toezicht kan ik u meedelen dat op het terrein van financieel-economische aangelegenheden recent een nieuw lid is benoemd.

Een verdere verbreding van de taakopvatting van de Raad van Toezicht (ten aanzien van de integrale bedrijfsvoering en te onderzoeken of deze in de wet verankerd kan worden) vind ik *prematuur*. Ik wil bovendien de resultaten afwachten van het Integraal Beleidsonderzoek (IBO) naar Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau dat momenteel plaatsvindt.

Momenteel biedt de Wet naar mijn mening voldoende ruimte om de brede taakopvatting van de Raad van Toezicht mogelijk te maken. Wel wil ik bezien wat de mogelijkheden zijn om de rol van de Raad op twee voor mij belangrijke punten te versterken, namelijk:

- *controle achteraf* op het gebied van bedrijfsmatigheid en efficiency, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van één van de hoofddoelstellingen van de Wet, namelijk het leveren van een beter product tegen lagere kosten voor de rijksoverheid;
- de *integriteit* van het toezicht houden. Met het oog op dit laatste vind ik het gewenst dat de leden van de Raad van Toezicht worden geacht zich aan de *gedragscode* Tabaksblat te houden.

De voorgestelde samenwerking tussen de Raad van Advies en de Raad van Toezicht heeft in de praktijk reeds gestalte gekregen. Tussen beide organen zijn praktische werkafspraken gemaakt die grotendeels overeenkomen met de voorstellen van de Commissie.

Met betrekking tot de andere aanbevelingen op het gebied van ministeriële verantwoordelijkheid, sturing en toezicht wordt opgemerkt dat er tussen LNV en SBB momenteel gewerkt wordt aan een herziening van de documenten, waarin de

aansturingsafspraken worden vastgelegd. In dit traject zullen en de door de Commissie gedane aanbevelingen en de vormgeving en invulling van het verticaal toezicht worden meegenomen. Nog voor het eind van het jaar zullen deze documenten worden vastgesteld.

Terreinbeheerproducten

De Commissie heeft aangegeven dat op het gebied van terreinbeheer en recreatie het gewenst is dat wordt aangegeven wat - in het bijzonder op het gebied van niet-terreingebonden recreatie - moet worden gedaan voor de middelen die beschikbaar zijn.

Op dit moment ben ik in samenspraak met Staatsbosbeheer bezig te komen tot een nieuwe *doeltypenbeschrijving* ten aanzien van het onderdeel recreatie. Niet alleen is het de bedoeling te komen tot een vereenvoudiging van de doeltypen waarbinnen Staatsbosbeheer ruimte heeft voor maatwerk, ook is het de bedoeling meer sturend te zijn ten aanzien van de allocatie van de verschillende doeltypen. Voorgaande betekent dat daar waar mogelijk de meer intensief ingerichte terreinen zich in de toekomst voornamelijk zullen bevinden nabij de stedelijke omgeving, teneinde op deze manier zoveel mogelijk de huidige tekorten op te vangen.

De Commissie geeft nog aan dat het voor de hand ligt dat ook gemeenten en provincies bijdragen aan de inrichting en het beheer van deze terreinen. Los van hetgeen hiervoor reeds is gezegd over het aanboren van andere financiële middelen dan van het Rijk, is de afspraak gemaakt dat het rijk in het kader van het GIOS-beleid 50% van het beheer van deze terreinen voor haar rekening neemt. Het rijksdeel wordt geleverd via het beheer van die terreinen door Staatsbosbeheer. In dat kader past het niet voor de terreinen die het Rijk in beheer heeft, een deel van de vergoeding voor het beheer te laten financieren door provincies of gemeenten. Het voorgaande laat overigens onverlet dat wanneer provincies en/of gemeenten veel belang hechten aan een inrichting die verder gaat dan het niveau waarvoor ik het beheer vergoed, zij in samenspraak met Staatsbosbeheer voor eigen rekening kunnen kiezen voor een meer intensieve inrichting van het terrein.

Vermaatschappelijking

De Commissie is van mening dat momenteel *niet* is na te gaan of de middelen beschikbaar voor vermaatschappelijking op een efficiënte en doelmatige wijze worden besteed. Het is zelfs moeilijk na te gaan welk deel van de kosten van Staatsbosbeheer aan vermaatschappelijking moet worden toegerekend. De Commissie beveelt aan dat vermaatschappelijking in meer afrekenbare termen moet worden beschreven; ook moet LNV duidelijk aangeven wat zij onder vermaatschappelijking verstaat. Het is anders een te gemakkelijke prooi voor bezuinigingen.

Ik deel de constatering van de Commissie dat vermaatschappelijking een nader aangeduid beleidskader behoeft en dat activiteiten meer toetsbaar moeten worden geformuleerd, zowel door LNV als door Staatsbosbeheer. Ik wil daarbij wel opmerken dat vermaatschappelijking een relatief nieuw element in het natuurbeheer en het natuurbeleid is dat nog enige tijd nodig heeft om tot de gewenste aanscherping te komen. Ook zal het altijd moeilijk blijven om afspraken op het gebied van vermaatschappelijking in net zo eenduidige termen te definiëren als op het gebied van natuurdoelen. Ik wil benadrukken dat

vermaatschappelijking nog steeds een belangrijk doel is. De vermaatschappelijking sluit aan op een ontwikkeling waarbij (groepen betrokken) burgers meer directe invloed willen en krijgen op hun leefomgeving. Juist voor het verder operationeel maken van de vermaatschappelijkingsdoelstellingen op het gebied van natuur is het van belang dat LNV een helder beleidskader formuleert aan de hand waarvan meer toetsbare afspraken met beheerders kunnen worden gemaakt. Vermaatschappelijking is nu nog te veel een containerbegrip.

Eveneens geldt voor Staatsbosbeheer dat zij haar inspanningen *duidelijker en meer toetsbaar* formuleert. Staatsbosbeheer is daarbij enerzijds uitvoerder van het Rijksbeleid en anderzijds de organisator die directe zeggenschap van burgers op hun eigen leefomgeving faciliteert. Inmiddels is al in nauwe samenwerking met Staatsbosbeheer een eerste stap gezet op het terrein van het nader definiëren van zogenaamde producten op het gebied van vermaatschappelijking. Deze nadere definiëring van producten zal al worden toegepast bij de voorbereidingen voor afspraken voor 2006 die dit najaar beginnen.

Financiering en bedrijfsvoering

Algemeen

De Commissie heeft een reeks van aanbevelingen gedaan die rechtstreeks betrekking hebben op de bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer. Zo dient Staatsbosbeheer op basis van tijdschrijven en eenduidig geformuleerde producten/prestaties het feitelijk kostenniveau en de daarvoor geleverde producten zichtbaar te maken, om in de toekomst een uitspraak te kunnen doen over doelmatigheid en efficiency van het functioneren. Hoewel ik de bedrijfsvoering primair een Staatsbosbeheer-aangelegenheid vind, deel ik deze mening van de Commissie. Immers, voor een juiste rapportage aan de Staten-Generaal over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van Staatsbosbeheer overeenkomstig artikel 32 Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer is dit een vereiste. Ik heb daarom met Staatsbosbeheer afgesproken, ten behoeve van toekomstige evaluaties overeenkomstig de Wet en ten behoeve van de vijfjaarlijks op te stellen *normkostensystematiek*, de werkelijke kosten van de overeengekomen producten te registreren.

Voorts zal bij de eerstvolgende wettelijke rapportage aan de Staten-Generaal die over vier jaar plaatsvindt, verantwoording worden afgelegd over de nu doorgevoerde maatregelen.

Concurrentievervalsing

De Commissie heeft aanbevolen de commerciële activiteiten van SBB meer dan nu in aparte eenheden onder te brengen, in het bijzonder die activiteiten waar concurrentievervalsing aan de orde zou kunnen zijn. Daarnaast dient er een transparante kostentoedeling te komen voor de activiteiten in het algemeen en voor de inzet op het terrein van de vermaatschappelijking. Ik heb met Staatsbosbeheer afgesproken dat men voor een nog transparantere kostentoedeling zal zorgdragen door de werkzaamheden die vallen onder artikel 3, lid 6 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, boekhoudkundig af te splitsen van de overige werkzaamheden. Ook heb ik met Staatsbosbeheer afgesproken dat de marktactiviteiten in overeenstemming worden gebracht met de aangekondigde stappen en maatregelen in de

brief aan de Tweede Kamer van de ministers van Economische Zaken, Justitie en Bestuurlijke vernieuwing over 'Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken' van 12 februari 2004.

Sponsoring

De Commissie beveelt Staatsbosbeheer aan serieus onderzoek te doen naar mogelijke additionele financieringsbronnen (loterijen). Het gaat daarbij ook om sponsoring door bedrijven en het mee laten financieren door provincies en gemeenten.

Een bredere financiële basis voor Staatsbosbeheer acht ik van belang; daarmee kan de maatschappelijke betrokkenheid bij Staatsbosbeheer worden vergroot. Ik steun Staatsbosbeheer bij initiatieven en acties voor sponsoring. Uiteraard blijft het Rijk voor de invulling van de overheidstaken van Staatsbosbeheer zijn verantwoordelijkheid houden. Het gaat dus om additionele prestaties. Deze additionele prestaties kunnen door met name andere overheden, als provincies en gemeenten of particulieren worden gefinancierd. Wel wil ik opmerken dat de bijdrage van sponsoring aan de totale financiële basis van Staatsbosbeheer niet overschat moet worden. De verrichte inspanningen en behaalde resultaten op het gebied van sponsoring zullen in het jaarverslag van Staatsbosbeheer worden vermeld.

Tenslotte

Om u van de voortgang van mijn aangekondigde maatregelen op de hoogte te houden en de afspraken die ik met Staatsbosbeheer heb gemaakt, informeer ik u in de verantwoording over mijn begroting 2004.

De minister van Landbouw, Natuur
en Voedselkwaliteit,
dr. C.P. Veerman

Literatuur

- Commissie evaluatie Staatsbosbeheer, Vooruit op eigen benen - Evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998-2003, Den Haag, 2004 (site: www.minlnv.nl).

22 Agentschapsvorming in de praktijk: de Immigratie- en Naturalisatiedienst

We hebben nu de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer gezien en gaan nu over op de overweging van een agentschap. We kijken opnieuw welke motieven uit de lijst van Van Twist c.s. van toepassing zijn op de agentschapsstatus van de IND.

Casus: IND

Welke motieven voor verzelfstandiging vinden we terug in een concrete casus? We bezien de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), een organisatie die we eerder op basis van de typologie van Wilson aanduidden als *een produktie-organisatie*. De IND is

begin 1994 de opvolger geworden van de vroegere directie Vreemdelingenzaken op Justitie. Vreemdelingenzaken zijn al vele decennia een overheidstaak, een taak die overigens wel is veranderd in de loop der jaren.

De IND-dienst is in het kabinet-Kok in feite de dienst van mevr. Schmitz, staatssecretaris voor vreemdelingenzaken. Staatssecretaris Schmitz was de opvolger van staatssecretaris Aad Kosto. Van Schmitz en de IND is wel gezegd dat die tamelijk los stond van de bestuursraad van topmanagers op Justitie. De bestuursraad is in de jaren negentig gevormd als vervolg op de invoering van de scheiding van beleid (te vormen op het kerndepartement) en uitvoering (door verzelfstandigde eenheden). De bestuursraad is tijdens het kabinet-Kok het hoogste coördinerend orgaan op het ministerie van Justitie. De vergaderingen werden overigens meestal niet bijgewoond door de minister of de staatssecretaris.

Bij nader inzien is het begrijpelijk om de IND als een op zichzelf staand eiland te zien, want het agentschap IND is in feite een aparte unit binnen Justitie. Laat u overtuigen door het vervolg. We geven hier geen kritiek. Het is eenvoudig een consequentie van de agentschapsstatus van de IND.

Reflectie op de IND is interessant omdat de IND sinds 1993 in het 'schootsveld' van het parlementair vuurpeloton heeft gelegen en nog ligt. Directeur Nawijn heeft het agentschapsmodel mee ingevoerd maar is enkele jaren geleden vertrokken. Hij kreeg allerlei lof maar kreeg ook kritiek, mede omdat in zijn tijd de dienst te maken kreeg met een toename aan asielzoekers, de wachttijden voor beslissingen lang waren en het wel of niet tegemoet komen aan verzoek een vraagstuk vol 'morele elementen' is, waardoor er verschillend over gedacht kan worden. Ook in 1997, toen Nawijn al lang geen directeur meer was, ontving de IND nog kritiek. Nu van advocaten die bezwaar maakten tegen de wijzen waarop contactambtenaren hun vragenlijsten invulden en de rol van vertalers daarbij. Advocaten kritiseerden dat deze ambtenaren soms gesprekken hadden met maar liefst drie personen op een dag. Zij meenden dat men zo nooit het hele relaas van de asielzoeker tot zich kan nemen! Bovendien zouden ambtenaren bij hun verslaggeving de volgorde van vragen soms omwisselen om 'de zaak kloppend te maken'. Met andere woorden, ook IND-personeel gedraagt zich als 'street-level bureaucrats' die zo weggelopen kunnen zijn uit het boek van Michael Lipsky hierover.

- *Agentschap.*

De minister van Justitie, CDA'er Ernst Hirsch Ballin, heeft in mei 1993 besloten om de directie Vreemdelingenzaken om te vormen tot de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en deze de agentschapsstatus te geven. Daarmee is verzekerd dat de IND een onderdeel blijft van het ministerie van Justitie en deze dienst het beleid van de minister niet alleen uitvoert maar de minister er ook ten volle ministerieel voor verantwoordelijk blijft. De minister stuurt op hoofdlijnen, zoals hij zelf schrijft (TK 1992-1993, 23 182, nr. 1).

De beheersfunctie van de IND kan worden geconcretiseerd op basis van '*Verder bouwen aan beheer*'. Dat betekent dat het totale scala van PIOFA-functies, de nota spreekt ook in deze termen, zal worden verzelfstandigd en worden ongebracht onder

de verantwoordelijkheid van het diensthoofd. Deze is verantwoording schuldig aan de minister.

- *Definitie van agentschap.*

De IND is verzelfstandigd tot agentschap maar op basis van welke definitie van agentschap? De omschrijving van agentschap in de Justitie-nota over de verzelfstandiging van de IND luidt: 'een onderdeel van het ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd met als doel een doelmatiger beheer. De aansturing van het agentschap geschiedt door de departementsleiding die zich daarbij bedient van de betreffende centrale staforganen'.

- *Geen externe verzelfstandiging.*

In het voorstel van Hirsch Ballin is geen sprake van een afweging tussen interne en externe verzelfstandiging. Externe verzelfstandiging is in het geheel niet aan de orde. Blijkbaar is het werk van de IND te politiek gevoelig, wat ook al blijkt uit het functioneren van een aparte staatssecretaris. Het extern verzelfstandigen en dan toch een staatssecretaris voor IND-zaken aanstellen zou te gek voor woorden zijn geweest.

- *Wat de IND moet doen?*

De taak van de IND is het behandelen van asielverzoeken, reguliere aanvragen voor een verblijf in Nederland en het afhandelen van visumaanvragen en -verlengingen. De werkprocessen om dat te realiseren moeten bedrijfsmatiger worden, stelt Hirsch Ballin, en het werkproces moet worden gestuurd op prestatie-indicatoren (1993: 3)..

- *Randvoorwaarden.*

De instelling tot agentschap geschiedt onder randvoorwaarden. Een idee om welke het kan gaan? De minister maakt duidelijk dat hij met de agentschapsstatus drie dingen wil bereiken:

a De IND-organisatie biedt meetbare producten en diensten aan, en beschikt over kengetallen (output-indicatoren).

b De begrotingsadministratie van de IND zal losstaan van die van het departement. De administratie en informatievoorziening voldoen aan de eisen die aan een dergelijk bedrijfsvoeringsconcept worden gesteld. Verrekeningen tussen het agentschap en het kerndepartement worden als geldelijke betalingen of ontvangsten behandeld waarbij de IND een eigen rekening-courant heeft met de rijkshoofdboekhouding. Een bedrijfsvermogen ontbreekt. Van een overgang naar een baten-lastenselsel is geen sprake volgens het voorstel (1993: 4).

c De beperkende beheersregels worden tot een minimum teruggebracht. Daardoor kan doelmatiger worden gewerkt.

Het gaat dus om resultaatgerichtheid, eigenstandige bedrijfsvoering en daardoor een grotere doelmatigheid. Bezien we de motieven nader dan springen er twee juist voor het IND specifieke overwegingen uit:

a de minister wil *meer flexibiliteit* toestaan opdat de IND-leiding kan inspelen op een wisselend werkaanbod en

b hij beoogt een *transparanter besluitvormingsproces*, in casu: een antwoord kunnen geven op de vraag waaraan het ligt als de afhandeling van asielverzoeken te lang duurt of: hoe het komt als het sneller gaat. We lichten die toe.

- *Specifiek motief.*

Voor het geven van de agentschapsstatus aan de IND geldt wel dat sprake is van zichtbare en meetbare resultaten, er zijn output-indicatoren te geven en een bedrijfsmatig beheer is mogelijk. Maar toch speelt er ook *iets specifiek*s, iets dat juist de IND-verzelfstandiging *bijzonder* maakt. Dat bijzondere is dat flexibiliteit bij de organisatie van de beleidsuitvoering gewenst is. Waarom? Omdat het aantal asielzoeken wisselt, sterk kan afnemen maar ook kan toenemen. Dat impliceert een wisselend werkaanbod. Dan moet snel hierop ingespeeld kunnen worden, bijvoorbeeld door het aannemen van additioneel personeel of door inkrimping. 'Vergroting van flexibiliteit als facet van doelmatiger beheer' heet het in het verzelfstandigingsvoorstel (1993: 4). De IND kampt bijna permanent met het probleem van een wijziging in de werk-portefeuille, niet alleen naar aantallen vreemdelingen, maar ook naar land van herkomst en status. Dat impliceert dat sturing niet op input kan geschieden. Dat zou heel dwaas zijn. Advocaten, parlementariërs en bevolkingzouden massaal over de IND heen vallen. Dat beseftte de minister. Hij besloot dus tot outputsturing, een budget naar rato van het aantal in behandeling te nemen aanvragen. Er wordt een integraal budget voor personeel en materieel voorgestaan. Een strak formatiebeleid is ongewenst als de werkbelasting zo kan wisselen, meende Hirsch Ballin. Het moet mogelijk zijn om tijdelijk personeel aan te trekken. De formatie van het IND blijft deel uitmaken van die van het ministerie.

- *Planning en control.*

Er bestaat een planning- en controlcyclus bij de IND. De kernactiviteiten van de dienst zijn gedefinieerd. Dat bleek niet zo moeilijk. Aan de hand van produktienormen voor elke kernactiviteit en de beschikbare produktiecapaciteit kan de produktie worden gepland. De realisatie kan daarna worden afgezet tegen de planning en vervolgens kan het verschil blijken.

Uit analyse daarvan kan bijsturing als wenselijkheid naar voren komen. Dat kan tot meerdere uitkomsten leiden. We noemen er enkele uit een groter scala: in geval van een achterblijven van de produktie bij de planning kan dit leiden tot een hogere norm voor het personeel, of tot meer personeel bij gelijkblijvende produktienormen (met eventuele politieke steun voor meer middelen) of tot een (politiek gesteunde) verlaging van de produktienorm.

Bij de IND was het model gelaagd opgebouwd, zodat de informatie ook op allerlei plekken binnen de IND te benutten is. De bedoeling van een uitwerking hiervan is om de produktiekosten toe te rekenen aan de beoogde resultaten. Of dit gelukt is, vermeldt het voorstel uiteraard nog niet. De minister beseft erg goed dat het geen eenvoudige zaak is om de P- en C-activiteit uit te voeren bij een wisseling in het werkaanbod. Maar hij erkent ook dat hij zicht wil hebben op wat het kost als de behandelingstermijn van asielverzoeken te lang duurt. Hij hoopt dat het

besluitvormingsproces binnen de IND transparanter wordt. Ook dit is een bijzonder punt bij de verzelfstandiging van de IND.

- Doelmatigheidsvergroting.

Dat de bedrijfsvoering in 1992 over een andere boeg moest, en dus een argument was voor agentschapsvorming is duidelijk bij lezing van het voorstel. De 'prijs/produktverhouding moest verbeteren' schrijft Hirsch Ballin. 'Een herbezinning op de sturing van de beheersorganisatie was noodzakelijk' (1993: 6). Meer doelmatigheid was nodig en mogelijk.

- Cultuur.

De minister heeft goed in de gaten dat de herorganisatie van een dienst door het toekennen van de agentschapsstatus een ding is, maar de wijze van werken van het personeel een ander. Hij schrijft: 'Minstens even belangrijk is het feit dat de cultuur van de organisatie het bedrijfsmatige en output-gerichte karakter ondersteunt' (1993: 7).

Check van de lijst Van Twist c.s.

Van de lijst van Van Twist c.s. zijn diverse argumenten ook op het ministerieel voorstel voor de nieuwe IND-agentschapsstatus expliciet van toepassing. We voorzien ze van een teken: *:

a Bedrijfsvoeringsoverwegingen

a1 * Toename van het kostenbewustzijn bij de uitvoering

a2 Hogere cliëntgerichtheid van een uitvoeringsorganisatie

a3 * Toepassingsmogelijkheid van bedrijfseconomische principes: bijvoorbeeld output-financiering en kostentoekening

b Bestuurlijke overwegingen

b1 Herstel politiek primaat

b2 * Top kerndepartementen kan sturen op hoofdlijnen i.p.v. op details

b3 Onafhankelijke taakuitvoering

b4 Inbreng van maatschappelijke actoren in beleidsuitvoering (bijv. bij de arbeidsvoorziening)

b5 * Meer zicht op te bereiken resultaten

c Overwegingen m.b.t. machtsverhoudingen

c1 Emancipatie van de beleidsuitvoering

c2 Geringere overheersing van beleidsontwikkeling en beleidsmakers

c3 * Decentralisatie van bevoegdheden en integraal management

d Organisatorische overwegingen

d1 Minder verkokering

d2 * Kwaliteitsverbetering van de beleidsuitvoering

d3 Meer draagvlak voor beleidsuitvoering

d4 Homogenisering van de beleidsuitvoering in eenheden.

We zien dat deze lijst met tekens en daarmee de motieven voor verzelfstandiging van de IND tot een agentschap sterk afwijkt van de motieven voor verzelfstandiging van SBB tot een zbo.

Evaluatie van de agentschapsconstructie: de IND doorgelicht

Duidelijk is dat de agentschapsconstructie ook aan evaluatie onderworpen werd. Wie zou bij een interne evaluatie zo'n evaluatie verrichten? Een zo'n evaluatie werd ondernomen door de Afdeling Beleidsanalyse van de Directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Justitie. Deze afdeling publiceerde een evaluatie van de IND onder de titel '*Verzelfstandiging verantwoord*' (De Borst en De Smidt, 1997). De evaluatie toont een gewoon agentschap of niet?

Het blijkt dat de IND wel en niet 'gewoon' is. We beginnen met het gewone. De IND voldoet aan alle oprichtingsvoorwaarden van het ministerie van Financiën, zoals:

- er zijn meetbare producten en diensten in kwantitatieve zin;
- er zijn meetbare producten en diensten in kwalitatieve zin;
- er is een reële mogelijkheid om tot doelmatigheidsverbetering te komen. De uitgaven worden toegerekend aan producten en diensten, en ten dele doorberekend aan de afnemers van producten;
- de bedrijfsvoering is dusdanig flexibel dat kan worden ingespeeld op variatie in het werkaanbod;
- de inrichting van de administratieve organisatie en de informatievoorziening voldoen aan de eisen van resultaatgericht sturen. Er is sprake van een informatieprotocol, de output-informatie wordt gekoppeld aan de financiële informatievoorziening, de actualiteit en betrouwbaarheid van de informatievoorziening zijn randvoorwaardelijk gegarandeerd, er is een operationeel management-informatiesysteem en de administratieve organisatie is op orde;
- er zijn goedgekeurde accountantsverklaringen over de jaren 1993 tot en met 1996.

Gepolitiseerde sturing van IND

Wat betreft de werkwijze zou je verwachten sturen op afstand, een scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij er voor beleid politieke interesse bestaat en de ongepolitiseerde beleidsuitvoering in handen van ambtenaren ligt. Zo gaat het niet bij de IND. Het ongewone van de IND zit in de politieke aspecten van asielaanvragen in de jaren negentig. Het beginsel van *sturen op afstand* en *sturen op hoofdlijnen* blijkt tegenover de IND *niet consequent* gehanteerd. De sturing zelf is namelijk zodanig *gepolitiseerd* dat een scherpe scheiding tussen beleid en uitvoering *niet* bestaat. De evaluatie toont dat.

'De staatssecretaris benut haar politieke verantwoordelijkheid ten volle, dat wil zeggen tot op zaaksniveau, waarbij in bepaalde gevallen wordt afgeweken van de in beleidsregels vervatte toelatingscriteria, zoals die voor de IND gelden' (De Borst en De Smidt, 1997: III).

Exogene factoren beïnvloeden de beleidsuitvoering. Welke? We noemen verdragsverplichtingen, immigratiestromen en jurisprudentie. Individuele

beslissingen blijken beleidsmatige implicaties van jewelste te kunnen hebben. Er bestaat juist hier, op dit terrein, een zekere spanning tussen individueel en algemeen belang waardoor de *beleidsconsistentie* onder druk komt te staan. Dat heeft een weerslag op de lengte van procedures en de kosten van verwijderingen. De legitimiteit van de politieke aansturing is wel aanwezig doordat de Tweede Kamer zich in 1994-1998 intensief bemoeide met de IND, maar staatssecretaris Schmitz was het op enkele momenten wel zwaar te moede als ze weer eens in de Tweede Kamer moest verschijnen.

Elementen

- *Van kerndepartement naar IND.*

'De sturingsrelatie tussen kerndepartement en IND als concept helder en ook bekend, maar in de praktijk lopen rolopvattingen van betrokkenen uiteen, waardoor onduidelijkheid ontstaat' (1997: III).

- *Van IND naar kerndepartement.*

'De informatievoorziening van de IND naar het kerndepartement moet nog winnen aan actualiteit, betrouwbaarheid (accuraatheid en volledigheid) en vooral inzichtelijkheid. dit hangt ermee samen dat een resultaatsturing-gerichte "managerial structure" pas recent (..) is geïmplementeerd'. Het kerndepartement maakt onvoldoende duidelijk aan de IND wat van de dienst verwacht wordt. dit is zeker het geval op beleidsmatig gebied, maar ook op beheersmatig gebied gaat de sturing niet veel verder dan het neerleggen van begrotingskaders en het volgen van de uitputting. De stafdirecties van het kerndepartement menen onvoldoende zicht te hebben op onderliggend cijfermateriaal (1997: III).

- *Samen verantwoordelijk.*

'De problematiek is een gedeelde verantwoordelijkheid'. De 'introductie van normatieve kostprijzen, helderheid over de rolopvattingen binnen de sturingsrelatie en het passend gebruik van additionele informatieprotocollen zal verbetering brengen' (1997: III).

- *De vicieuze cirkel van een agentschap.*

'In het krachtenveld van kerndepartement en uitvoeringsorganisatie speelt een dilemma: om meer afstand te willen nemen, eist het kerndepartement een kwaliteitsverbetering van de uitvoeringsorganisatie. om die kwaliteitsverbetering te kunnen realiseren, eist de uitvoeringsorganisatie eerst meer afstand (ruimte en tijd). Pas wanneer deze vicieuze cirkel wordt doorbroken, ligt de weg naar verdere professionalisering echt open' (De Borst en De Smidt, 1997: IV).

- *Het vervolg*

De evaluatierapportage laat het volgende zien (1997: IV).

- In 2000 zal opnieuw een evaluatie plaatsvinden.
- 'In nauwe samenwerking tussen IND en kerndepartement wordt *ketenbreed* een *volumebeleid* ontwikkeld ten aanzien van de productie per productgroep en in onderlinge samenhang tussen productgroepen'.
- De *informatievoorziening* tussen IND en kerndepartement wordt geconcretiseerd.
- Er wordt een *strategisch meerjaren-beleidskader en beheerskader* ontwikkeld door het kerndepartement en een daarop aansluitend uitvoeringsplan door de IND.

- De beheersmatige aansturing wordt gericht op de ontwikkeling en evaluatie van kostprijzen en vervolgens aan de hand van kostprijzen vorm gegeven.
- In verband met het streven naar *doelmatigheidsverhoging* worden doelstellingen geformuleerd.
- Er vindt periodiek centrale doorlichting op de *bedrijfsvoeringsfuncties* (PIOFHA: p= personeelsbeleid; i= informatievoorziening; o= organisatiebeleid; enz.) plaats.
- De IND ontwikkelt *kwaliteitsborgingssystemen* en brengt kwaliteitsrapportages uit.
- De *ex ante uitvoeringstoets* wordt ingebed in het beleidsvormingsproces.
- Ten behoeve van de aansturing van de IND wordt een *sanctioneringsbeleid* ontwikkeld met positieve en negatieve prikkels.

De verzelfstandiging van de IND zal en hoeft volgens de evaluatoren niet te worden teruggedraaid. Maar de rapportage toont ook dat de verhouding kerndepartement-agentschap in 1997 nog niet geheel functioneert volgens de leer.

Literatuur over asielbeleid

- Winter, H. en N. Vermolen, Van beheersing naar bescherming: De onvermijdelijke omslag in het Nederlandse asielbeleid, in: Berkouwer, J. en A. Hoogerwerf (red.), Markt, ongelijkheid, solidariteit: op zoek naar een herkenbare PvdA, Barjeste, Meeuwes & Co/Syntax Publishers, 1996, pp. 141-151.
- Bovens, M.A.P. e.a., Nieuwe politieke tegenstellingen, Boom, Meppel, 1998.

Prestatiemetingssystemen bij agentschappen

Prestatiemeting is een onderwerp dat in evaluaties van agentschappen natuurlijk ook aan de orde is want het gaat om prestaties. Dorresteyn en Van der Westen (1998) hebben twee methoden toegepast op enkele agentschappen. De methoden zijn:

- *het EEE-model: economy, efficiency, effectivity;*
- *de BSC-methode: balanced scorecard-method.* Bij de BSC gaat het om de vertaling van doelstellingen naar concrete prestatie maatstaven, verdeeld over vier samenhangende perspectieven: het financiële perspectief, het klantenperspectief, het interne perspectief en het innovatieve perspectief, alsmede de wet- en regelgeving en het maatschappelijk perspectief.

De onderzochte agentschappen zijn: de Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR), en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI). Beide zijn onderdeel van V&W. Een derde agentschap: de Centrale Financiën Instellingen (Cfi). dit is een onderdeel van OCenW.

Literatuur over agentschappen

- Kraak, A. & R. van Oosterom (red.), Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, Public Controlling Reeks 1, Sdu, Den Haag, 2003.

23 Verzelfstandigingsdoelstellingen gerealiseerd bij de IBG?

De Informatie Beheer Groep is verzelfstandigd. Was het een verstandige beslissing? De Nationale Mededingingsautoriteit (Nma) moest in 1999 nog even wachten op de status van zbo. Toch is de Nma een goed voorbeeld. Het mededingingsbeleid leent zich voor de verzelfstandiging van de Nma, meent Van Leerdam (1999).

Ter Bogt

De Informatie Beheer Groep (IBG) is na de verzelfstandiging in 1994 niet efficiënter gaan functioneren. Dat blijkt uit het proefschrift '*Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*' van Henk ter Bogt (1998). Ter Bogt onderzocht zes overheidsdiensten die tegenwoordig op eigen benen staan. Een daarvan is de IBG, de instantie die ervoor zorgt dat studenten hun beurs krijgen. De IBG is volgens Ter Bogt, voormalig PvdA-gemeenteraadslid in Groningen, indertijd uit politieke motieven verzelfstandigd. Dat gebeurde in 1988, twee jaar na de invoering van de Wet studiefinanciering. Die invoering leverde zoveel problemen op - studenten die helemaal geen beurs kregen of een onjuiste - dat de Tweede Kamer toenmalig minister Deetman bijna naar huis stuurde. Uit angst dat zoiets zich zou herhalen, werd de IBG op afstand geplaatst. Bovendien veronderstelde 'Den Haag' dat een zelfstandige organisatie sneller en efficiënter zou reageren, ook al omdat niet voor elke beslissing overleg met het ministerie nodig was. Maar uit het onderzoek van Ter Bogt blijkt dat die veronderstellingen niet zijn uitgekomen. Bij slechts een van de zes organisaties die hij bekeek is de doelmatigheid na verzelfstandiging toegenomen. Bij de IBG is de efficiency zelfs licht gedaald.

Schema: Veranderingen door verzelfstandiging

financieel-economische bevoegdheden en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Het management kreeg meer budgettaire vrijheden naarmate meer van verzelfstandiging sprake was: <ul style="list-style-type: none"> • inrichting van de administratie • geen noodzaak meer tot het volgen van comptabiliteitsvoorschriften voor betreffende overheidslaag. - Bevoegdheid tot vorming van egalisereserves: reserves vormen zonder dat de bestemming tevoren bekend was.
instrumentarium op het gebied van 'financial and management accounting'	<ul style="list-style-type: none"> - Van het vernieuwde instrumentarium op het terrein van financiële verantwoording wordt meer gebruik gemaakt dan van aangepast instrumentarium voor planning en control. <ul style="list-style-type: none"> • Politiek bestuur kijkt nauwelijks naar managementrapportages en tussentijdse rapportages. Ambtelijke top evenmin. • Werkelijke gebruik van kostprij- en prestatiegegevens blijft beperkt. • Grote interesse voor strikt financiële aspecten, geringe interesse bij leiding voor niet-financiële informatie. Waarom? Omdat er niet wordt afgerekend op gerealiseerde outputs. Soms was de aggregatie te hoog, zodat gegevens niet herkenbaar zijn voor het actieniveau van een afdeling.

de personeelsinformatie op financieel-economisch terrein	- Verzelfstandigingen gingen samen met een toename aan personeelsinformatie. Deze impuls werd ook beïnvloed door meer bedrijfsmatig werken in het algemeen en tendenties als het ontstaan van een Beheers- en beleidsinstrumentarium (BBI). - Salarisschalen lagen hoger dan voor de verzelfstandiging.
bekostiging	- Er werden wel afspraken gemaakt maar van een bekostiging op basis van geproduceerde hoeveelheden produkt en kostprijzen was geen sprake. - Na de verzelfstandiging werd de hoogte van de budgetten tevoren vastgesteld door de moederorganisatie. Afwijkingen van de hoeveelheid geproduceerde produkten hadden geen invloed op de hoogte van het budget. Dat gaf zekerheid voor de moederorganisatie. De verzelfstandigde organisatie vermeed het risico van een lagere bekostiging bij een tegenvallende produktie. Beide hadden dus voordeel bij beperking van de bedrijfsmatigheid.
Zie Ter Bogt, 1998	

Een sterke mate van verzelfstandiging gaat samen met een formeel grotere vrijheid bij de financieel-economische sturing. De formeel grote verandering contrasteert met de werkelijke verandering. De leer is strenger dan de praktijk. Concrete zakelijke afspraken over prestaties werd in de zes onderzochte gevallen nauwelijks gemaakt en berekeningen van kostprijs van activiteiten en produkten vond maar beperkt plaats.

Met zijn dissertatie ondergraaft Ter Bogt veelgehoorde argumenten dat geprivatiseerde of verzelfstandigde bedrijven profiteren van schaalvoordelen en vanwege concurrentie ook veel beter op hun zaak letten. Uit gebrek aan belangstelling controleren politici zelden of dat ook echt zo is. En gegevens die daarvoor nodig zijn, ontbreken nogal eens. Ook bij de IBG is dat het geval: het ministerie veronderstelde dat de dienst veel efficiënter was gaan werken, maar kon die aanname niet onderbouwen met cijfers.

In het algemeen noemt Ter Bogt als oorzaak dat de belangstelling van burgers en politici beperkt is. De druk om doelmatiger te werken is niet groot genoeg. Verzelfstandigde diensten hebben bovendien vaak helemaal geen concurrentie. En sommige overheidstaken verdragen nu eenmaal geen bedrijfsmatige aanpak. Bovendien verlopen veranderingen bij de overheid vaak langzaam, vanwege de sterke rechtspositie van het personeel.

Tabel: Overzicht van de bij zes verzelfstandigde Nederlandse organisaties gevonden steun voor de op basis van de neo-institutionele economische theorie geformuleerde hypothesen omtrent verzelfstandiging van overheidsorganisaties: kwalitatieve beoordeling

nr.	hypothese	mate van gevonden steun voor hypothese				
		(vrij-wel) geen	geringe	redelijk	veel	geen uitspr.
1	meer aandacht voor efficiëntie			X		

2	persoonlijke (materiële) belangen bij verzelfstandiging?					X
3	invloed op de positie van de overheid ('macht') en regelgeving					X
4	collectiefgoed?- externe effecten te compenseren ondervangen met regelgeving?					X
5	omvang agentschaps-, informatie- en transactiekosten					X
6	onzekerheid rond uitvoering (essentiële) taken					X
7	specificiteit		X			
8	schaalvoordelen		X			
9	meetbaarheid activiteiten/productie					X
10	concurrentie/druk tot verlaging kostprijs	X				
11	concurrentie/daling kosten van overhead, monitoring en 'bonding'		X			
12	verdergaande verzelfstandiging - meer druk tot verlaging kostprijzen		X			
13	eenduidige doelstellingen, personele bevoegdheden van management en resultaatafhankelijke inkomsten					X
14	management control op hoofd-lijnen/ afrekening op prestaties		X			
15	wijziging financieel management en gehanteerde accountinginstrumenten		X			
Bron: Ter Bogt, 1997 (diss.). Toelichting: De in de tabel gegeven kwalificaties moeten worden beschouwd als een kwalitatieve beoordeling op basis van gegevens over de zes onderzochte organisaties. Het gaat om een beknopt overzicht van de 'praktijkbevindingen'.						

Twee jaar agentschap: doelmatigheid bij de Dienst Justitiële Inrichtingen

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is sinds begin 1995 een agentschap. Taphoorn e.a. (1998) publiceerden een tussentijdse evaluatie van de doelmatigheid van dit agentschap. Drie ontwikkelingen spelen daarbij een rol: de deconcentratie-operatie, de capaciteitsuitbreidingen en de agentschapsstatus. De auteurs hebben vijf indicatoren voor doelmatigheid gebruikt. Die zijn toegepast op de praktijk van twee 'hotels': de gecorrigeerde kostprijs per plaats per dag, de bezettingsgraad, het begrotingsresultaat, de personeelsratio, de overhead-ratio. Om over de doelmatigheid iets te kunnen zeggen, is vervolgens gekeken naar de ontwikkeling van deze indicatoren en naar de ontwikkeling van de kwaliteit van de producten en processen.

Over de periode 1994-1996 blijkt de kwaliteit van de detentie, afgemeten aan het aantal klachten van gedetineerden, niet afgenomen. De vijf indicatoren wijzen op een zekere doelmatigheidsverbetering (Taphoorn e.a., 1998: 39). De vraag of DJI een doelmatigheidsverbetering heeft gerealiseerd kan derhalve positief beantwoord worden. Dit resultaat kan op het conto geschreven worden van de agentschapsstatus, die een verruiming gaf van de reserveringsmogelijkheden, en het mogelijk maakte vrij te kunnen schuiven tussen materiële uitgaven en personele uitgaven. Ook was sprake van toegenomen mogelijkheden op het gebied van huisvesting.

Van Leerdam

J. van Leerdam heeft het werk van Ter Bogt gelezen en dus ook de relativering van de bevordering van doelmatigheid door zbo's. Van Leerdam promoveerde in juni 1999 op '*Verzelfstandiging en politieke economie*'. Hij bekeek onder meer het Staatsbosbeheer.

Bij het omvormen van organisaties die beleid uitvoeren tot zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is in het verleden teveel gekeken naar economische theorieën en te weinig naar de eigen karakteristieken van politieke besluitvorming, aldus een stelling van Van Leerdam die promoveerde bij de promotores Van der Dussen en Kerzman (KUB). Economische theorieën schieten tekort omdat ze teveel uitgaan van de rationeel handelende actor. Zo'n economische theorie is bijvoorbeeld de *transactiekostentheorie*, die antwoord geeft op de vraag of uitvoering van beleid in eigen huis moet geschieden of dat het beter kan worden uitbesteed. Van Leerdam stelt dat die theorie oorspronkelijk bedacht is voor het bedrijfsleven. Er wordt vanuit gegaan dat uitbesteden nuttig is, mits sprake is van voldoende concurrentie. Zbo's zijn echter meestal monopolisten. Vandaar dat die theorie niet toereikend is voor het verklaren van het handelen van de overheid. Een politieke overweging die in de werkelijkheid een rol blijkt te spelen, is dat verzelfstandiging gunstig voor bewindslieden kan zijn om ontlast te worden. Een conditie is dan wel dat de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt wordt tot persoonlijke verwijtbaarheid, meent Van Leerdam. Dat leidt tot afschuiven van schuld, waarmee op termijn burgers niet gelukkig zijn. Het geeft onzekerheid over de 'levering' door zbo's. Door heldere condities aan zbo's te verbinden (ook niet politieke kwaliteitszorgmechanismen?) kunnen zbo's echter voldoen, ook in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid. Belangengroepen kunnen een waakhondfunctie vervullen, als de politiek bestuurder op afstand staat. Denk aan de rol van studentenorganisaties bij de Informatie Beheer Groep. Overdracht van beleidsuitvoering stelt dus eigenlijk ook hoge eisen aan de *organisatiegraad van belangengroepen*, ter wille van de gewichten en tegenwichten. De bevoegdheden moeten ook goed omschreven zijn en als sluitstuk kan de rechter in beeld komen, om misstanden te corrigeren.

Van Leerdam stemt met Henk ter Bogt in op het punt van de vaak te hoog gebleken verwachtingen over financiële sturing door zbo's op basis geleverde prestaties. Een zbo en departement blijken van elkaar afhankelijk. Als een zbo een monopolie heeft en de continuïteit aan de orde is kan een spanningsveld ontstaan rond de realisatie van beleid, meent Van Leerdam. Het verbindt er de conclusie aan dat er een goed evenwicht nodig is tussen formele bevoegdheden, sturing en organisatorische waarborgen.

Literatuur

- Kraak, A. & R. van Oosterom (red.), *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering*. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, Public Controlling Reeks 1, Sdu, Den Haag, 2003.

24 Aansturing niet terughoudend: verzelfstandiging een mythe?

In 1998 publiceert Walter Kickert '*Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*'. Daarin stelt hij dat 'verzelfstandiging' een mythe is. De diensten zijn helemaal niet zo

zelfstandig. Vaak is er méér sturing dan daarvoor, maar de kwaliteit daarvan is sterk verbeterd. Een conceptuele verkenning en empirische toetsing van het begrip 'aansturing' toont aan dat de verhoudingen tussen diensten en kerndepartementen zakelijk transparant en expliciet zijn. Tot op zekere hoogte vertonen ze overeenkomsten met het management in het bedrijfsleven, aldus de Rotterdamse hoogleraar Kickert. Aldus deel I van het boek. Deel II van de studie gaat over de inhoudelijke beleidsmatige aansturing. De veronderstelde scheiding tussen beleid en uitvoering blijkt een fictie: ook bij zogenaamde 'uitvoerende' diensten is sprake van beleidsmatige zaken. Het gaat niet alleen om bedrijfsvoering en beheer. Evenals in deel I wordt ook de aansturing conceptueel en empirisch verkend. Elf diensten worden doorgelicht. Het boek wordt afgesloten met een aantal conclusies. De voornaamste boodschap is dat bij uitvoerende diensten het niet alleen gaat om bedrijfsvoering, management en beheer, het gaat ook om bestuur, politiek en beleid. De oude les keert terug: '*Policy shapes implementation and implementation shapes policy*'.

Literatuur

- Leerdam, J. van, Zelfstandige bestuursorganen en politieke economie - Verzelfstandiging en aansturing in nieuw-institutionalistisch perspectief, Tilburg, 1999 (diss.).

25 Verzelfstandiging bij gemeenten

Besturen in veelvoud

Het Rotterdamse gemeentebestuur heeft geen overzicht van alle bedrijven en stichtingen waaraan het deelneemt. Vaak is ook niet duidelijk waarom de gemeente zitting heeft in een bedrijf of stichting. Door dit gebrek aan inzicht en overzicht loopt de gemeente financiële risico's die ze niet kan inschatten. Dat constateert de Rotterdamse rekenkamer in het rapport '*Besturen in veelvoud*' dat in april 2002 verscheen. In totaal blijkt Rotterdam deel te nemen aan 92 organisaties, waarvan 32 bedrijven, 43 stichtingen en 17 openbare lichamen, samenwerkingsverbanden van gemeenten. De Rotterdamse rekenkamer kwam op dit aantal uit door een enquête onder gemeentelijke ambtenaren.

Om welke organisaties gaat het?

Het gaat bij de bestuurlijke deelnemingen om grote bedrijven als Eneco (energie), AVR (afvalverwerking) en RET (openbaar vervoer), waar de gemeente aandeelhouder is, maar ook om kleine stichtingen zoals een internaat voor schipperskinderen. Van sommige participaties hadden de verantwoordelijke wethouders zelfs nog nooit gehoord, waaronder het internaat en een stichting die kennis over grotestedenbeleid wil ontwikkelen via internationale vergelijkingen.

Wethouder die tevens commissaris is: wenselijk of onwenselijk?

De Rotterdamse rekenkamer valt vooral over de constructie waarbij een wethouder tevens commissaris is bij een bedrijf dat onder zijn/haar verantwoordelijkheid valt. De rekenkamer vindt dat een en dezelfde persoon *niet* tegelijk het bedrijfsbelang en het gemeentelijk belang kan dienen. Als voorbeeld wordt de AVR Holding genoemd, waarvan de wethouder milieu president-commissaris is.

In een reactie betwist het college dat een wethouder-commissaris het belang van de gemeenten uit het oog zou verliezen. Met hun commissariaat zouden wethouders juist 'uitdrukking geven aan het publieke belang' dat de gemeente hecht aan deze bedrijven, vaak voormalige overheidsdiensten. Het college noemde als grootste voordeel van een commissariaat dat het bestuur dan weet wat speelt in een bedrijf waarvan het aandelen bezit.

De kans is overigens groot dat een college dat na de verkiezingen van 6 maart 2002 aantreedt daar anders over denkt. Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD onderhandelden op 18 april nog over een nieuw college. Leefbaar Rotterdam is tegenstander van de wethouder-commissaris, aldus twee raadsleden die 18 april 2002 aanwezig waren bij de presentatie van het rapport. Hun redenering was: 'Je moet die bedrijven zichzelf laten runnen'. Ook de VVD wil er het liefst vanaf.

Literatuur

- Rekenkamer Rotterdam, Besturen in veelvoud, Rotterdam, 2002.

Er zijn natuurlijk ook studies naar verzelfstandiging in gemeenten. We verwijzen hiervoor naar rapportages van Sylvester. Ter Bogt (1998) gaat in '*Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*' uitvoerig in op de reorganisaties en kerntakendiscussies in Haarlemmermeer. Bij Coops e.a. (1995) vinden we over onder meer een beschrijving van Kabeltelevisie Amsterdam, van de privatisering van de Haagse parkeergarages, van de afvalbranche, en van de omslag van een gemeentelijk vervoerbedrijf naar een NV Groningen Vervoerbedrijf.

Een voorbeeld van een succesvolle verzelfstandiging is KidsConcern: bedrijven zijn gediend met deze slagvaardige vorm van bemiddeling bij kinderopvang, evenals ouders van kinderen die betaald willen werken, terwijl het de gemeente minder subsidie kost (Van Empel, 1997).

Achtergrond: KidsConcern: intermediair voor kinderopvang

In tien jaar tijd heeft een organisatie voor kinderopvang het imago van welzijnsorganisatie veranderd: de organisatie, KidsConcern genaamd, maakt winst, voert een eigen salarisbeleid, heeft twee vestigingen met 22 personeelsleden. De organisatie doet aan bemiddeling. Jaarlijks worden zonder subsidie 4000 kinderen geplaatst bij gastouders en kinderdagverblijven. De omzet bedraagt 29 miljoen gulden. Het geld komt voornamelijk van werkgevers van de ouders en wordt doorgegeven aan de kinderdagverblijven. De organisatie groeide in de periode 1986-1994 met subsidie

naar 1600 bemiddelingen van kinderen, en sindsdien naar 4000 bemiddelingen. KidsConcern bemiddelt inmiddels in het hele land (Van Empel, 1997).

In 1997 is KidsConcern een *besloten vennootschap*. De aandelen zijn in handen van een stichting, die niet tot doel heeft om zo groot mogelijke winst te maken maar continuïteit. Hoe kon het zover komen?

In 1986 werd de kinderopvang in Rotterdam geregeld door het Centraal Orgaan Kinderopvang Rotterdam. De wachtlijsten waren lang. Dat zinde sommigen niet. Daarom werd een stichting opgericht om bedrijfsgerichte opvang te promoten. Na een jaar was het initiatief bijna 'dood'. Maar niet definitief. Er kwam een opvolger: Stichting Kinderopvang voor Bedrijven (KOB). Het aantal bestuursleden werd drastisch ingekrompen, financieel orde op zaken gesteld, het personeel ingekrompen, en gewerkt met budgetfinanciering.

De bedrijfskundige die de leiding had (niet onbelangrijk: hij was chef bedrijfscommunicatie bij het gemeentelijk vervoerbedrijf) ging de '*produktformule*' herzien en koos een specifieke doelgroep: bedrijven die personeel langer in dienst willen, met name vrouwen, en tweeverdieners. Voor de keuze van de formule en doelgroep gold als criterium dat er mensen moesten zijn die belang hadden bij het bestaan van de organisatie, want dan wil men betalen, zo werd geredeneerd. Dat belang bleek er ook te zijn. Bedrijven bleken voor het binden van vrouwelijk personeel bereid om een bedrag ineens en een maandelings bedrag voor bemiddeling te voldoen. Gemeenteambtenaren daarentegen voelden aanvankelijk niet voor dit initiatief. Die wilden de subsidiestroom zelf in handen houden, en daarmee hun boterham behouden. De Rotterdamse VVD-*wethouder* Nel van der Pol had echter het bravouré om het bemiddelingsbureau door verzelfstandiging een kans te geven. Dat gebeurde vergezeld van een afkoopsom in de vorm van subsidie die in fasen werd verlaagd en uiteindelijk beëindigd.

De organisatievorm is niet op zo groot mogelijke winst gericht. Bedrijfskundige Van den Berge, de man die een succesvolle verandering doorvoerde, meent dat niet goed te verdedigen zou zijn om puur 'privaat te gaan'. Er is gekozen voor een '*maatschappelijke onderneming*'. Winsten worden gebruikt om te investeren in medewerkers, computers, onderzoek, produktontwikkeling. Van een monopolie is geen sprake. Er sprake van een markt. Concurrenten van Kidsconcern zijn onder meer Link, Humanitas, Marjanneke. Om te overleven moet *klantenservice* voorop staan en aanpassend vermogen. De naam KidsConcern was er in 1986 nog niet. die is ontstaan na bezinning op de *identiteit* en de 'merknaam'. De organisatie is ook een maatschappelijke onderneming geworden omdat men nastreeft dat alle medewerkers zich lid voelen van de KidsConcern-familie (Van Empel, 1997).

Casus: GVB

Minder succesvol was het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Amsterdam.

'Het Amsterdamse gemeentevervoerbedrijf (GVB) dat tot taak heeft het openbaar vervoer in de hoofdstad en regio te verzorgen, verkeert al enige jaren in grote financiële en organisatorische problemen. Het cumulatieve tekort bedroeg in 1996

ruim honderd miljoen gulden. Vanwege de omvangrijke financiële risico's voor de gemeente stelde de gemeenteraad een onderzoekscommissie in die getracht heeft de oorzaken van de financiële problematiek te achterhalen en aanbevelingen te doen om herhaling te voorkomen. Op grond van het uitgebreide onderzoeksmateriaal en de diepgaande historische en thematische reconstructie van de politiek-bestuurlijke aansturing van het GVB, wordt de casus op hoofdlijnen aan een nadere analyse onderworpen. Het blijkt dat het GVB vanaf de jaren tachtig een dubbele conversie had moeten ondergaan: het diende omgevormd te worden tot een meer private en een meer gemeentelijke organisatie. Deze conversie is mislukt. De oorzaken daarvan zijn met name gelegen in enkele onbespreekbare politiek-bestuurlijke randvoorwaarden, de dominantie van beleid, ontbrekende 'countervailing powers' en bestuurlijke ritualisering. De gefaseerde invoering van het model van de concessieverlening biedt een uitweg. Het is erop of eronder' (Van der Zwan en Noordegraaf, 1997). We diepen deze casus hier niet uit.

De belangrijkste literatuur

- Commissie van onderzoek Gemeentevervoerbedrijf, Erop of eronder, Amsterdam, 1997.
- Zwan, A. van der, en M. Noordegraaf, De optocht van verantwoordelijken- Aansturing van het Amsterdamse GVB, in: Bestuurskunde, 1997, nr. 6.
- Jong, M. de, Naar een gezond GVB, Amsterdam, 1996.
- Moret, Ernst & Young, Financiële verzelfstandiging GVB, Amsterdam, 1995.
- Zwan, A. van der, Herwaardering openbare voorziening, Achtergrondstudie bij het rapport van de commissie- Brokx, 's-Gravenhage, 1994.

Het onderzoek van Zijlstra

Lokale overheden gaan nogal eens over op de vorming van *stichtingen*, *besloten vennootschappen* (bv's) en *naamloze vennootschappen* (nv's). Dikwijls is deze aanpak in strijd met de Gemeentewet. Publiekrechtelijke commissies zouden de rol moeten overnemen van deze private rechtsvormen. Deze stelling betreft Zijlstra (1997) in zijn dissertatie '*Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*'. Zijlstra uit forse kritiek op gemeenten die verzelfstandigen en daarbij een voorkeur aan de dag leggen voor privaatrechtelijke vormen. Artikel 82 van de Gemeentewet, die commissies toelaat, wordt maar weinig gebruikt (ook BB, 12 dec. 1997).

Gemeenten mogen wel tot oprichting van of deelneming in private rechtsfiguren overgaan. Artikel 155 van de Gemeentewet zegt: 'indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'. Een dergelijk besluit moet worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten, maar in de praktijk blijken Gedeputeerde Staten bijna 'blind' goed te keuren, volgens Zijlstra. Had de publiekrechtelijke weg veel vaker gevolgd kunnen worden, vraagt Zijlstra zich af. Zijlstra geeft zelf ook antwoord. Veel vaker wel, meent hij. Voor overdracht van taken aan commissies kunnen redenen zijn. Een argument is dat bulkzaken worden overgedragen om het gemeentelijk apparaat te ontlasten. Een ander argument: belanghebbenden of particulieren kunnen lid worden van een commissie en zo worden ingeschakeld. Wat is er dan tegen de bv's en nv's? Ze geven geen

transparant beeld meer van de overheid, meent de onderzoeker. De *herkenbaarheid* en *doorzichtigheid van de overheid* neemt af. Ronduit laakbaar acht Zijlstra de praktijk waarbij overheidsbestuurders een bevoegdheid overdragen aan een particuliere instelling. Een voorbeeld. In Landgraaf is de afgifte van standplaatsvergunningen overgedragen aan de organisatie van het Pinkpop-festival. De gemeente is later teruggefloten door de rechter (BB, 12 dec. 1997: 4). Een ander voorbeeld is de overdracht van de parkeercontrole of het uitbesteden van het scheppen van Melkertbanen aan de NV Werk, wat in Amsterdam is gebeurd.

Zoals te verwachten is, vindt Zijlstra het nodig dat de provinciale controle toeneemt. Zijlstra doet ook voorstellen over hoe artikel 82 aantrekkelijker kan worden. Een commissie zou zelfstandige rechtspersoonlijkheid moeten kunnen worden, opdat de bedrijfsmatigheid geprikkeld wordt. Na goedkeuring door de minister van Binnenlandse Zaken zou dit mogelijk moeten worden. De commissie zou ook een dagelijks bestuur moeten kunnen vormen. Deze figuur is al bekend, want deze geldt voor stadsdeelraden in Amsterdam (het College van Stadsdeelwethouders).

Zijlstra meent dat na 1 januari 1998 de interesse voor gemeentelijke commissies zal toenemen. Dan wordt de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht van kracht. Dan komt er een einde aan delegatie naar een havenmeester of marktmeester omdat een andere juridische jas nodig is. Zijlstra meent dat een commissie overigens uit een persoon moet kunnen bestaan. Overname van zijn wijzigingsvoorstellen moet dat mogelijk maken.

Literatuur

- Thiel, S. van, Lokale verzelfstandiging, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2001.

26 Zingeving en identiteit bij verzelfstandiging

Hakvoort en Veenswijk (2002) deden onderzoek naar het vraagstuk van zingeving en identiteit bij verzelfstandiging. Centraal staat in een artikel hierover de vraag wat er gebeurt met de identiteit van een overheidsorganisatie na verzelfstandiging, in het bijzonder de eerste levensfase. Zij bespreken kernbegrippen rond cultuurverandering bij verzelfstandiging. Ze presenteren drie cases: RDW- Centrum voor Voertuigtechniek en Informatie; het Kadaster; het Rijksmuseum Kröller-Müller.

Literatuur over verzelfstandiging en identiteit

- Hakvoort, J.L.M., en M. Veenswijk, Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties, Eburon, Delft, 1998.

- Hakvoort, J.L.M., en M. Veenswijk, Verzelfstandiging en identiteit – Voormalige overheidsorganisaties en hun sp[e]urtocht naar een nieuwe zingeving, in: M&O, 2002, nr. 4, pp. 25-43.

- Whetten, D.A. & P. Godfrey (eds.), Identity in organizations, Sage, Londen, 1998.

27 De stand van zaken rond verzelfstandiging

Het kabinet-Kok kwam in 1996 met '*Aanwijzingen inzake inzake zbo's*'. Een *Kaderwet zbo's* is door de Tweede Kamer aanvaardt en lag eind 2002 bij de Eerste Kamer. De behandeling is door het - demissionaire - kabinet-Balkenende aangehouden.

Desalniettemin lijkt er sprake van een beleidskader dat geleidelijk sinds 1990 is aangescherpt. Recente verzelfstandigingen suggereren dat de praktijk echter sterker is dan de leer. Van Leerdam (2003) zet de leer nog eens uiteen.

Een zbo is begin 2003 alleen nog mogelijk op grond van een limitatief omschreven lijst motieven. Het voorstel om van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een zbo te maken, lijkt dit ter discussie te stellen.

Literatuur

- Commissie evaluatie Staatsbosbeheer, Vooruit op eigen benen - Evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998-2003, Den Haag, 2004 (site: www.minlnv.nl).
- Leerdam, J. van, Verzelfstandigingsbeleid ter discussie?, in: Openbaar Bestuur, jan. 2003, nr. 1, pp. 20-30.

D Balans

28 Balans: verzelfstandiging

'De sinds circa 1985 in Nederland doorgevoerde verzelfstandigingen van overheidsorganisaties zijn nauwelijks een reactie op wensen van afnemers van de diensten van die organisaties, maar vooral op de gebrekkige mogelijkheden tot sturing van de betrokken organisaties en mode-ontwikkelingen op het gebied van management', aldus stelling een bij het proefschrift van Henk ter Bogt (1998) '*Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*'. Welke sturing is zoal mogelijk?

In zijn Tilburgse oratie '*Boeiend en geboeid*' heeft Snellen kritiek geleverd op het systeemdenken dat uitloopt op een bestuurscentrisch overheidsbeeld. Een overheid die zichzelf midden in de wereld plaats en alles wil beheersen, zal falen. Hij betoogt: - 'Wij moeten af van de gedachte dat de overheid de centrale sturingsinstantie van de samenleving is' (1987: 18).

- 'Wij moeten bovendien af van een simpele open-systeem benadering van sociale systemen en organisaties'. De reden is dat er teveel uitgegaan wordt van stuursignalen en impulsen vanuit het besturend orgaan die effectief op het bestuurd systeem inwerken. Stuursignalen wordt in een systeembenadering min of meer gezien als floppy disks die in de computer geschoven worden, het bestuurd systeem. We moeten onderkennen dat zelfs de computer alleen maar op de floppy reageert als deze wordt herkend. Die herkenning is afhankelijk van de interne organisatie van de computer. De identiteit van de computer die de interne organisatie omvat, bepaalt voor welke stuursignalen de computer ontvankelijk is. Zo is het ook met overheid en samenleving. Ook organisaties herkennen stuursignalen alleen als ze er open voor staan, als de openheid in de identiteit verankerd is. Organisaties refereren dus primair aan zichzelf. Men spreekt daarom wel van *zelf-referentiële systemen*. Sociale systemen worden wel *autopoietisch* genoemd omdat hun voortbestaan door reproductie van zichzelf mogelijk wordt.

Erkent de bestuurskunde dit dan zal men *andere* dan hiërarchische regulerende sturingsrelaties via geboden en verboden verkennen. Snellen (1987) noemt vier typen 'interessante' sturing:

a *sturing als beleidsvorming in de vorm van gemeenschappelijke beeldvorming*. Open overleg neemt hier een belangrijke plaats in. Bleker (1984) geeft in zijn proefschrift '*Na(ar) goed overleg...*' voorwaarden waaraan overleg moet voldoen;

b *sturing door sleutelparameters*. Hierbij gaat men ervan uit dat organisaties in de beleidssectoren een zwarte doos vormen. De overheid stuurt niet op de organisatie, werkwijze en afwegingen van organisaties maar laat ze hun gang gaan. *Sturing op output* is een voorbeeld hiervan. De *contractuele multi-organisatie* van Kastelein (1985) eveneens;

c *sturing door structurering*. Als de belangentegenstellingen te groot zijn om tot een sturing te komen als bedoeld onder a (gemeenschappelijke situatiedefinitie enz.) of outputsturing niet kan, is te denken aan structurering van het veld door de overheid. Snellen spreekt hier van *sturen op afstand* zoals in het hoger onderwijs tussen instelling en de minister. Men kan ook denken aan *netwerkconstituering*;

d *sturing door procedurering*. De overheid kan afzien van inhoudelijke beïnvloeding en normering maar de expertise en het beraad in een sector mobiliseren. De overheid scheidt alleen procedures voor 'maatwerk' tussen arts en cliënt. Dergelijke sturing komt nogal voor in de gezondheidszorg.

Daarmee is sturing op afstand genoemd en geplaatst. De grenzen zal al direct duidelijk. Sturing op afstand zal niet de enige sturing zijn die voorkomt.

Achtergrond: Revolutie en evolutie bij verzelfstandiging

'In sommige landen waar de ontvlechting tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering al eerder plaatsvond, is naderhand toch weer een tegengestelde beweging in gang gezet. In Denemarken bijvoorbeeld kan men thans weer verschijnselen waarnemen, die van doen hebben met reïntegratie van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Om niet al te zeer in een jojo-beweging verzeild te raken is het van belang om internationale ontwikkelingen goed te bestuderen en daaruit tijdig conclusies voor de eigen evolutie te trekken', aldus R. in 't Veld (1994: 13).

Sturen op afstand is een sturingsmodel dat allerlei kenmerken heeft, zoals de erkenning van de beleidsruimte bij anderen dan een centrale actor. Dat betekent dat een centrale actor beleid niet oplegt, maar ruimte laat voor eigen beleid van 'partners'. Een mogelijke uitkomst uit dergelijke sturing is dat beleid van een universiteit x er anders mag uitzien dan beleid van y. De dialoog over beleid tussen op afstand staande 'partners' is er meer een van nevenschiktheid. Beleidsverandering krijgt dus ook een bijzondere invulling in dit sturingsconcept.

Sturen op afstand ('steering at a distance') is vooral ontwikkeld voor de rijksoverheid. Het concept is verknoopt met de idee van scheiding van beleid en uitvoering. Beleidsontwikkeling zou een taak worden van kleinere departementen, kerndepartementen. Beleidsuitvoering wordt ondergebracht bij uitvoerende, op

afstand geplaatste verzelfstandigde eenheden. Van dergelijke verzelfstandigde eenheden kennen we er in de historie van het openbaar bestuur al vele honderden. Er lijkt dus niet sprake van wezenlijk wat nieuws.

Naar dit sturingsconcept is onderzoek gedaan. Denk aan onderzoek van onder meer Scheltema, Kuiper, Boxum, In 't Veld, van Twist, Kickert, Den Hollander, Tolsma c.s., Bekkers en Camps.

De discussie over scheiding van beleid en uitvoering is op het eerste gezicht een sterk Nederlandse discussie. Schijn bedriegt echter. In andere Europese democratieën is ruime ervaring opgedaan met de scheiding van beleid en uitvoering. Er is dan ook sprake van vergelijkende studies, waarin Groot-Brittannië, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Frankrijk betrokken worden.

We concludeerden dat de scheiding van beleid en uitvoering door introductie van kerndepartementen en verzelfstandiging van uitvoerende diensten kan leiden tot een hoogwaardiger rijksdienst en een flexibeler dienst, maar onder voorwaarden. Voorwaarden zijn opgesomd.

De verzelfstandigingsdiscussie kent sinds 1970 een geschiedenis met veel documenten. We noemen als rapporten en studies onder andere: een WRR-rapport uit 1983, '*Verder bouwen aan beheer*' uit 1991, het rapport van de secretarissen-generaal, '*Naar kerndepartementen*' van de commissie-Wiegel (1993), '*Steekhoudend ministerschap*' van de commissie-Scheltema, het rapport '*Verantwoord verzelfstandigen*' van de commissie-Sint (1994), de studie van de Algemene Rekenkamer naar zbo's. De kern van de inhoud van deze rapporten is aangegeven.

De aanzet voor verdere verzelfstandiging is in het regeerakkoord uit 1989 al te vinden. Op die aanzet is verder gedacht door topambtenaren die in 1991 in een heroverwegingswerkgroep zaten. Deze commissie, onder leiding van de topambtenaar van Financiën Jan Postma pleitte voor meer resultaatgericht sturen, sturen op hoofdlijnen, meer verantwoordelijkheid voor afweging van in te zetten middelen neerleggen bij beleidsdirecties (die integraal management konden voeren), privatisering en verzelfstandiging. Zij introduceerden het fenomeen agentschap en bleken er ook voorstander van.

In de discussie over verzelfstandiging is naar voren gekomen wat kenmerkend is voor extern en interne verzelfstandiging is, wat de verschillen zijn, welke vormen van interne verzelfstandiging zoals bestaan, welke vormen van zbo er voorkomen, dat er specifieke motieven bestaan voor externe en interne verzelfstandiging. Er bestaat verschil in opvatting over de voorkeursvolgorde van verzelfstandiging in verschillende rapporten. De commissie-Wiegel wenst 'externe verzelfstandiging tenzij', terwijl de secretarissen-generaal en de commissie-Sint vinden dat veel van de voordelen van verzelfstandiging ook te bereiken zijn door een agentschap of andere vorm van interne verzelfstandiging.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar zbo's heeft interessante informatie opgeleverd over het voorkomen van typen zbo's, motieven voor oprichting, verantwoordingsprocessen en andere toezichtselementen. De praktijk blijkt zeer gevarieerd wat voor de Rekenkamer om enige uniformiteit te bepleiten. Van een specifieke wet voor de zbo's is nog geen sprake. Het kabinet heeft wel '*Aanwijzingen*

inzake zbo's' geformuleerd, waarin een denkstappen-schema van de commissie-Sint is overgenomen.

Het onderzoek heeft naast de verschillende rapporten sterk bijdragen aan een kritische reflectie op zbo's. De interface, de sturingsrelatie tussen minister en verzelfstandigde eenheid, blijkt voor verbetering vatbaar.

De verbeteringsmogelijkheid 'sturen op afstand' is zeker uitdagend gebleken. Er zijn ook diverse verzelfstandigingsinitiatieven genomen. Bijvoorbeeld: het KNMI werd een agentschap en Staatsbosbeheer een zbo.

Wat leert een kritische blik op sturen op afstand? Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat de rijksdienst hierdoor wezenlijk kleiner wordt of coördinatieproblemen geringer worden. H. Tjeenk Willink, vice-president van de Raad van State en oud-voorzitter van de Eerste Kamer zegt: 'De overheidsbemoeienis is natuurlijk niet echt teruggedrongen, die is gewoon anders georganiseerd, die zit nu in de verzelfstandigde diensten, gesubsidieerde instellingen, fondsen. Nou, dat maakt voor de burger geen donder uit' (De Volkskrant, 28 juni 1997).

Verzelfstandiging een mythe?

In 1998 publiceert Walter Kickert '*Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*'. Daarin stelt hij dat 'verzelfstandiging' een mythe is. De diensten zijn helemaal niet zo zelfstandig. Vaak is er méér sturing dan daarvoor, maar de kwaliteit daarvan is sterk verbeterd. Een conceptuele verkenning en empirische toetsing van het begrip 'aansturing' toont aan dat de verhoudingen tussen diensten en kerndepartementen zakelijk transparant en expliciet zijn. Tot op zekere hoogte vertonen ze overeenkomsten met het management in het bedrijfsleven, aldus de Rotterdamse hoogleraar Kickert. Aldus deel I van het boek. Deel II van de studie gaat over de inhoudelijke beleidsmatige aansturing. De veronderstelde scheiding tussen beleid en uitvoering blijkt een fictie: ook bij zogenaamde 'uitvoerende' diensten is sprake van beleidsmatige zaken. Het gaat niet alleen om bedrijfsvoering en beheer. Evenals in deel I wordt ook de aansturing conceptueel en empirisch verkend. Elf diensten worden doorgelicht. Het boek wordt afgesloten met een aantal conclusies. De voornaamste boodschap is dat bij uitvoerende diensten het niet alleen gaat om bedrijfsvoering, management en beheer, het gaat ook om bestuur, politiek en beleid. De oude les keert terug: 'Policy shapes implementation and implementation shapes policy'.